

Künstlersozialversicherung nicht noch bürokratischer und kostenträchtiger gestalten

Stellungnahme zum Entwurf eines Gesetzes zur Stabilisierung des Künstlersozialabgabegesetzes (Künstlersozialabgabestabilisierungsgesetz – KSA-StabG)

15. April 2014

Zusammenfassung

Das Verfahren der Erhebung der Künstlersozialabgabe belastet die Unternehmen mit einem erheblichen bürokratischen Aufwand. Nach einer Studie des IW Köln entstehen bereits nach heutigem Recht für jeden Euro Künstlersozialabgabe den abgabepflichtigen Unternehmen Bürokratiekosten von 80 Cent.

Der Gesetzentwurf würde den Bürokratieaufwand der Arbeitgeber im Zusammenhang mit der Künstlersozialabgabe noch einmal deutlich steigern. Denn neben ihren eigenen Kosten für die Ermittlung und Abführung ihrer Künstlersozialabgabe müssten sie künftig auch noch über ihre Rentenversicherungsbeiträge die Kosten für zusätzlichen Prüfaufwand der Rentenversicherungsträger finanzieren. Dabei ist der im Gesetzentwurf kalkulierte Kostenmehraufwand von 16 Mio.€ für die Rentenversicherungsträger noch zu niedrig angesetzt. Zu hoch dürften dagegen die erwarteten Nachzahlungsbeträge von 32 Mio. € sein. Realistisch erscheint vielmehr, dass die zusätzlichen Nachforderungen nicht höher sind als die mit der Prüfungsausweitung verbundenen Bürokratiekosten. Damit jedoch würde das Missverhältnis von Bürokratieaufwand zur Höhe der Künstlersozialabgabe noch schlechter werden. Daher lehnt die BDA den Gesetzentwurf ab.

Der Entwurf widerspricht somit auch den Zielen des Koalitionsvertrags. Darin wurde ein effizientes Prüfverfahren vereinbart, das „die Belastung für Wirtschaft und Verwaltung minimieren“ soll. Eine deutliche Ausweitung der Prüfungen, deren Ertrag die damit verbundenen Kosten nicht übersteigen, hat mit einer Minimierung von Belastung nichts zu tun.

Eine Stabilisierung des Künstlersozialabgabegesetzes würde auf dieser Basis auch nur dann erreicht, sofern die Arbeitgeber ihrer Abgabepflicht zur Künstlersozialkasse in erheblichem Umfang nicht nachkommen. Die bisher durchgeführten Stichproben der Betriebsprüfung der Deutschen Rentenversicherung Bund haben jedoch zu völlig anderen Ergebnissen geführt. Folgerichtig ist nicht damit zu rechnen, dass es trotz der massiven bürokratischen Belastung durch dieses Gesetz zu einer Stabilisierung des Abgabegesetzes kommen wird.

Die vorgesehene Einführung einer Bagatellgrenze wird den bürokratischen Aufwand für kleine Unternehmen nicht spürbar verringern und stellt daher keine Lösung des Problems dar.

Die Künstlersozialversicherung belastet die Arbeitgeber mit viel Bürokratie und sorgt für eine Privilegierung selbstständiger Künstler und Publizisten gegenüber sonstigen Selbstständigen in der Sozialversicherung. Sie soll-

te durch eine Versicherungspflicht selbstständiger Künstler und Publizisten in der Kranken-, Pflege- und Rentenversicherung ersetzt werden, auf die die gleichen beitragsrechtlichen Bedingungen wie für sonstige pflichtversicherte Selbstständige Anwendung finden.

Im Einzelnen

Kosten der Betriebsprüfung stehen in keinem Verhältnis zu möglichen Nachforderungen

Die geplante Ausweitung der Prüftätigkeit der Rentenversicherung hinsichtlich der Künstlersozialabgabe ist mit Blick auf die Kosten der Prüfung, die zu erwartenden Nachforderungen sowie die zusätzlichen bürokratischen Lasten für die Betriebe grundsätzlich abzulehnen.

Die erforderlichen zusätzlichen Kosten der Prüfung werden im Referentenentwurf zu gering angesetzt. Im Entwurf wird für die Rentenversicherung von zusätzlichen Kosten für die Prüfung in Höhe von 12,3 Mio. € für einen höheren Personalbedarf von 233 Personen ausgegangen. Im Rahmen des Gesetzgebungsverfahrens zum BUK-NOG war die Deutsche Rentenversicherung für eine flächendeckende Prüfung von einem zusätzlichen Personalbedarf von 580 Personen und entsprechenden Kosten von 50 Mio. € ausgegangen. Ein zusätzlicher Personalbedarf von 233 Personen entspricht 40 % von 580 Personen. Tatsächlich sind 40 % keine realistische Annahme, da die Prüfquote von 40 % lediglich für bisher nicht abgabepflichtige Unternehmen mit weniger als 20 Beschäftigten angenommen wird. Betriebe, die unter § 28p Abs. 1a Nr. 1 oder Nr. 2 SGB IV-E fallen, sollen jedoch flächendeckend geprüft werden, und deren Prüfung ist – auch nach Aussage der Deutschen Rentenversicherung – zeit- und damit personalintensiver. Die Abgabepflicht kann aufgrund der vielfältigen und komplizierten Aufzeichnungs- und Auskunftspflichten nach dem KSVG und der dazugehörigen Beitragsüberwachungsverordnung nur mit hohem Aufwand festgestellt werden. So müssen bei der Prüfung auf Ver-

langen nicht nur die Aufzeichnungen der abgabepflichtigen Entgelte, sondern z. B. auch Verträge, die über künstlerische oder publizistische Leistungen abgeschlossen worden sind, und alle zum Rechnungswesen gehörenden Unterlagen, die Eintragungen über die Inanspruchnahme von künstlerischen und publizistischen Leistungen enthalten können, vorgelegt werden, soweit dies zur Feststellung der Abgabepflicht erforderlich ist. Aus den genannten Gründen müsste die Quote also höher liegen.

Auch der für die Wirtschaft angegebene Aufwand ist nicht nachvollziehbar. Dieser wird mit 0,5 Mio. € jährlich angegeben. Rechnet man mit einer Zunahme von 100.000 Prüfungen im Jahr, unabhängig, ob die Prüfung vor Ort tatsächlich stattfindet oder ob der Arbeitgeber durch den neu geplanten Verwaltungsakt gebunden wird, wären das Kosten von lediglich 5 € je Prüfung. Dies ist bei einer derartigen Ausweitung der Prüfungen und Arbeitgeberpflichten deutlich zu gering angesetzt.

Somit sind die sowohl für die Rentenversicherung als auch für die Wirtschaft im Referentenentwurf genannten Werte nicht nachvollziehbar und liegen eindeutig unter den zu erwartenden Mehrkosten. Es ist dringend erforderlich, dass der durch die beabsichtigte Ausweitung der Betriebsprüfungen entstehende Erfüllungsaufwand vor Beschluss einer entsprechenden Regelung umfassend und realistisch erhoben und dokumentiert wird.

Übernahme der Prüfkosten erforderlich

Nach derzeitiger Rechtslage müssen die Prüfkosten von der gesetzlichen Rentenversicherung und damit von den Beitragszahlern getragen werden. Dies ist nicht zumutbar. Bereits die Prüfung von 70.000 Arbeitgebern pro Jahr durch die Rentenversicherung in den vergangenen Jahren hat bei dieser zusätzliche Verwaltungskosten im Umfang von 23 Mio. € jährlich verursacht.

Es kann nicht sein, dass Arbeitgeber und Arbeitnehmer als Beitragszahler in der Rentenversicherung mit ihren Beiträgen die Prüfkos-



ten der Künstlersozialabgabe finanzieren müssen, mit der das Privileg einer Gruppe von Versicherten finanziert wird, die für die gleichen Leistungen nur die Hälfte der Beiträge zahlen muss wie andere Versicherte. Diese Quersubventionierung der Künstlersozialversicherung muss beendet werden.

Notwendig ist vielmehr, dass die anfallenden Prüfkosten verursachergerecht denjenigen zugeordnet werden, die Nutznießer der Prüfung sind. Das bedeutet, dass die Künstlersozialkasse der Rentenversicherung die gesamten Kosten der Prüfung der Künstlersozialabgabe erstattet. Ebenso wie die Unfallversicherungsträger der Rentenversicherung die mit der Überprüfung der Unfallversicherungsbeiträge verbundenen Kosten erstatten, sollte das künftig auch die Künstlersozialversicherung tun. Damit würde dann auch die Unverhältnismäßigkeit der Erhebung dieser Abgabe deutlich und es bestünde die Hoffnung, dass das System der Künstlersozialabgabe einer grundlegenden Reform unterzogen würde.

Zusätzliche Einnahmen der Prüfung werden überschätzt

In dem Entwurf geht das Bundesministerium (BMAS) von Einnahmen durch die intensivierete Prüftätigkeit von 32 Mio. € aus. Dieser Wert ist nicht nachvollziehbar. Die Rentenversicherung hat im Rahmen des Gesetzgebungsverfahrens zum BUK-NOG dargelegt, dass durch eine flächendeckende Prüfung zusätzliche Einnahmen von maximal 16 Mio. €, höchstwahrscheinlich aber deutlich weniger, zu erwarten seien. Hierbei hat sie den durchschnittlichen Betrag der Nacherhebung von 1.400 € pro Betrieb aus dem Jahr 2012 zugrunde gelegt. Dies bezogen auf einen Anteil von abgabepflichtigen Betrieben von 1,43 % (lt. Annahme des BMAS) der geprüften Unternehmen ergibt eine Obergrenze von 16 Mio. €.

Aber auch diese 16 Mio. € erscheinen unter den gegebenen Rahmenbedingungen unrealistisch, da sowohl die Quote der Neuerfassungen als auch der durchschnittliche finanzielle Ertrag der Nacherhebungen abnehmen dürfte. Der Anteil der kleineren Betriebe un-

ter den Neuerfassungen steigt: Zunächst hat die Rentenversicherung ab 2008 vor allem große Betriebe erfasst und daher auch relativ hohe zusätzliche Einnahmen generiert. Damit sind nun aber die großen Verwerter im Laufe der Zeit nahezu alle erfasst worden. Bei kleineren Betrieben, die jetzt mehr und mehr in die Prüfung kommen, werden im Durchschnitt nur geringe Abgabesummen zu erwarten sein.

Eindeutige Definitionen notwendig

Soweit die Betriebsstruktur mit Haupt- und Unterbetrieben von Bedeutung sein soll, ist eine klare Definition dieser Begrifflichkeiten unumgänglich, sonst sind die Rechtsfolgen aus dem Gesetzentwurf nicht absehbar.

Bestätigungspflicht ist unverhältnismäßig, Aufklärungspflicht ausreichend

Weiterhin ist vorgesehen (§ 28p Abs. 1b SGB IV-E), dass die Rentenversicherung die gemäß Abs. 1a Nr. 3 nicht zu prüfenden Betriebe bzgl. der Künstlersozialkasse berät. Der Arbeitgeber soll dem zuständigen Träger der Rentenversicherung dabei schriftlich bestätigen, dass er über die Künstlersozialabgabe unterrichtet wurde und abgabepflichtige Sachverhalte melden wird. Bestätigt der Arbeitgeber dies nicht, soll unverzüglich eine Prüfung durchgeführt werden.

Diese geplante Regelung ist schikanös. Es wird – vor allem auch in Anbetracht der erwartungsgemäß sehr geringen Quote tatsächlich abgabepflichtiger Unternehmen in dieser Gruppe (ca. 1,43 %) – ein unverhältnismäßiges Drohpotenzial aufgebaut und quasi jedes Unternehmen unter Generalverdacht gestellt. In keinem anderen Bereich der klassischen Arbeitgeberpflichten (Sozialversicherung, Steuern, Arbeitsschutz etc.) ist Vergleichbares vorgesehen.

Gleichwohl ist die vorgesehene Beratungs- und Aufklärungspflicht der Rentenversicherung im Rahmen der Prüfanfordern und Prüfung sinnvoll, um über die schon vorhandenen Informationsangebote hinaus das



Bewusstsein für die Abgabepflicht zu schärfen.

Sinnvoll wäre, wenn die in der Künstlersozialkasse versicherten Künstler und Publizisten ihre Auftragsangebote und Rechnungen künftig mit einem Hinweis auf die mögliche Abgabepflicht versehen müssten. Dies würde zu einer Sensibilisierung der Unternehmen für die Abgabepflicht beitragen und solller und Publizisten liegen.

Bagatellgrenze ist keine Lösung

Die geplante Bagatellgrenze bei erteilten Aufträgen, die 450 € im Kalenderjahr nicht übersteigen, würde nur bei wenigen kleinen Betrieben zu Erleichterungen führen. Der bürokratische Aufwand, festzustellen, ob und in welcher Höhe eine Abgabe anfällt, bleibt grundsätzlich bestehen.

Hieran ändert die vorgesehene Geringfügigkeitsgrenze nichts. Denn auch diese Unternehmen werden einer Überprüfung unterzogen und müssen ggf. nachweisen, dass die 450-Euro-Bagatellgrenze nicht überschritten wurde. Da auch bereits ein Überschreiten der Bagatellgrenze nur um einen einzigen Euro die volle Abgabepflicht auslöst – es handelt sich nicht um einen Freibetrag – müssen die Unternehmen vorsorglich die entsprechenden Aufzeichnungen führen. Denn ein Überschreiten der Bagatellgrenze kann sich unter Umständen erst am Ende des Jahres ergeben, wenn bspw. im Rahmen einer Aktion im Weihnachtsgeschäft künstlerische Leistungen im Zusammenhang mit Werbeaktionen in Anspruch genommen werden.

Anders als in der Gesetzesbegründung dargestellt, kann die Bagatellgrenze auch zu einer Mehrbelastung von kleinen und mittleren Unternehmen führen. Nach geltendem Recht kann sich ein Unternehmen, das beispielsweise nur einmalig eine künstlerische Leistung (z. B. Gestaltung einer Imagebroschüre) im Wert von 1.000 € in Anspruch genommen hat, auf eine gelegentliche Auftragsvergabe berufen und war damit von der Abgabepflicht befreit. Nach der Neuregelung kann es dies nicht mehr. Nach § 24 Abs. 3

KSVG-E kommt es bei der Definition von „gelegentlich“ allein auf die Über- oder Unterschreitung der Bagatellgrenze an.

Darüber hinaus handelt es sich bei der Künstlersozialabgabe um eine Umlagefinanzierung, so dass die Einsparung, die sich für sehr wenige Betriebe ergibt, bei anderen Arbeitgebern zu Mehrkosten führt.

Zusammenarbeit zwischen Ausgleichsvereinigungen und BVA verbessern

Die Zusammenarbeit von Ausgleichsvereinigungen mit dem Bundesversicherungsamt (BVA) hat sich in der Vergangenheit zunehmend schwierig gestaltet. Dies äußerte sich insbesondere durch sehr lange Bearbeitungszeiten seitens des BVA sowie durch hohe Anforderungen an die Grundlagen einer Ausgleichsvereinigung. Die Tätigkeit des BVA ist in diesem Rahmen daher zu verbessern. Zudem sollte geprüft werden, ob die Aufsichtsbefugnisse des BVA beschränkt werden sollten.

Vorteile von Ausgleichsvereinigungen nicht zunichte machen

Die in § 32 Abs. 2 S. 2 KSVG-E vorgesehene Regelung zur Überprüfung der Berechnungsgrößen bei Mitgliedern einer Ausgleichsvereinigung durch die Künstlersozialkasse entspricht nicht der aktuellen Praxis.

Nach den derzeitigen vertraglichen Regelungen ist Gegenstand der Überprüfung der abweichenden Berechnungsgrößen die Summe aller von den Mitgliedern der Ausgleichsvereinigung an selbstständige Künstler und Publizisten gezahlten Entgelte. Art und Umfang der Prüfung werden durch die Künstlersozialkasse unter Beteiligung der Ausgleichsvereinigung festgelegt. Ein direkter Zugriff der Künstlersozialkasse auf die Mitglieder der Ausgleichsvereinigung erfolgt nicht.

Dies muss auch weiterhin allgemeine Praxis bleiben und durch eine Anpassung der gesetzlichen Regelung an die bestehende Praxis erfolgen, da dies einen zentralen Punkt



für eine Mitgliedschaft in einer Ausgleichsvereinigung darstellt.

Kein zusätzliches Prüfrecht der Künstlersozialkasse einführen

Die beabsichtigte Ausweitung der Rechte der Künstlersozialkasse zur Prüfung der Arbeitgeber, die gemäß § 35 Abs. 3 KSVG-E eine Zusammenführung und Aufbereitung von Informationen aus den Arbeitgeberprüfungen beinhalten soll, also die Möglichkeit einer zentralen Datenspeicherung und Auswertung, ist entschieden abzulehnen, auch wenn sich aus dieser Vorratsdatenspeicherung „zweckdienliche Hinweise für die Durchführung der Prüfung“ ergeben sollten.

Das Verhältnis der Prüfungen durch die Betriebsprüfer und die Künstlersozialkasse ist völlig ungeklärt. Sowohl die Betriebsprüfer der Rentenversicherung als auch die Künstlersozialkasse können Verwaltungsakte zur Künstlersozialabgabepflicht erlassen. In welchem Verhältnis die beiden Verwaltungsakte zueinander stehen, ergibt sich aus dem Referentenentwurf nicht. So könnten theoretisch auch voneinander abweichende Verwaltungsakte erlassen werden.

Auch ist in keiner Weise geklärt, in welchem zeitlichen Turnus beim einzelnen Unternehmen die Betriebsprüfer und die Künstlersozialkasse das Thema Abgabe prüfen können. So könnten dieselben Sachverhalte innerhalb sehr kurzer Zeit durch zwei verschiedene Prüfdienste überprüft werden. Vorgegeben ist lediglich, dass eine enge Zusammenarbeit erfolgen soll und eine gemeinsame Arbeitsgruppe eingerichtet werden soll, der das BMAS als beratendes Mitglied angehört. Die Problematik, dass die Bürokratiekosten für die Künstlersozialabgabe in keinem vernünftigen Verhältnis zur Abgabeleistung mehr stehen, wird sich hierdurch nochmals verschärfen. Dass die beiden Prüfdienste "eng zusammenarbeiten und sich laufend abstimmen", ist insoweit lediglich eine Selbstverständlichkeit.

Neben dem zusätzlichen Personalbedarf von 233 Personen bei den Betriebsprüfern der Deutschen Rentenversicherung wird von ei-

nem weiteren zusätzlichen Personalbedarf von 20 Mitarbeitern bei der Künstlersozialkasse ausgegangen. Dies wird weitere Kosten im Zusammenhang mit der Künstlersozialabgabe verursachen.

Erstattung von Barauslagen streichen

Die in § 35 Abs. 5 KSVG-E vorgesehene Pflicht zur Erstattung von Barauslagen durch den Abgabepflichtigen, sofern sie aus einem Pflichtversäumnis resultieren, ist abzulehnen, da sie das ohnehin schon von unbestimmten Rechtsbegriffen geprägte KSVG weiter verkomplizieren würde und eine derartige Erstattungspflicht ein Sonderfall wäre.

Mit diesem Absatz würden weitere uneindeutige Rechtsbegriffe – Pflichtversäumnis, Barauslagen – eingeführt, die in der Folge voraussichtlich zu Rechtsstreitigkeiten führen würden. Ein Pflichtversäumnis erscheint im Rahmen des KSVG, in dem es einen eigenen Paragraphen zu Ordnungswidrigkeiten gibt, wie ein Tatbestand unterhalb der Ordnungswidrigkeitenschwelle. Damit diese nicht ungestraft bleiben, sollen Barauslagen, welche nicht weiter definiert werden, erstattet werden. Da der Gesetzgeber und die Rechtsprechung ansonsten relativ klar, z. B. im Bereich der Sozialversicherung, geregelt haben, welche Pflichten ein Arbeitgeber hat und wie bei einem Versäumnis zu verfahren ist, sollte hier kein neuer, nur für die Künstlersozialversicherung geltender Tatbestand geschaffen werden.

Verschärfung der Ordnungswidrigkeiten streichen

In § 36 Abs. 3 KSVG-E ist vorgesehen, dass alle Ordnungswidrigkeitentatbestände nach § 36 Abs. 2 KSVG mit Geldbußen bis zu 50.000 € belegt werden können. Mit dieser deutlichen Erhöhung soll laut Gesetzesbegründung „der Druck auf die zur Abgabe Verpflichteten erhöht werden“.

Diese Erhöhung ist unangemessen, da insbesondere kleinere Verwerter aufgrund der komplexen Regelungen für die Abgabepflicht vor eine große Herausforderung gestellt



werden und gegebenenfalls nicht in jedem Fall die Abgabepflicht richtig einschätzen.

Ansprechpartner:

BDA | DIE ARBEITGEBER

Bundesvereinigung der Deutschen Arbeitgeberverbände

Soziale Sicherung

T +49 30 2033-1600

soziale.sicherung@arbeitgeber.de