

Künstlerprivilegien in der Sozialversicherung abschaffen

Bürokratische Belastungen durch die Künstlersozialabgabe stoppen!

März 2009

Ansprechpartner:

Abteilung Soziale Sicherung

T +49 30 2033-1600

soziale.sicherung@arbeitgeber.de

BDA | Bundesvereinigung der Deutschen Arbeitgeberverbände

Zusammenfassung

Die Privilegierung selbstständiger Künstler und Publizisten gegenüber sonstigen Selbstständigen in der Sozialversicherung muss abgeschafft werden. Während alle anderen Selbstständigen in vollem Umfang selbst für die Kosten ihrer sozialen Absicherung aufkommen müssen, tragen selbstständige Künstler und Publizisten nur die Hälfte der Beiträge, die übrigen Aufwendungen müssen die sog. Verwerter über die Künstlersozialabgabe und der Staat zahlen. Für eine solche Ungleichbehandlung Selbstständiger gibt es keinen überzeugenden Grund. Dies zeigt auch der Umstand, dass das deutsche Konstrukt kein anderes europäisches Land übernommen hat. Insbesondere ist die Privilegierung der Künstler nicht durch eine im Vergleich zu sonstigen Selbstständigen ohne Beschäftigte (sog. Solo-Selbstständige) deutlich schlechtere Einkommenssituation gerechtfertigt. Die Künstlersozialversicherung sollte daher durch eine Versicherungspflicht selbstständiger Künstler und Publizisten in der Kranken-, Pflege- und Rentenversicherung ersetzt werden, auf die die gleichen beitragsrechtlichen Bedingungen wie für sonstige Selbstständige Anwendung finden.

Sofern dennoch weiter an der Privilegierung selbstständiger Künstler in der Sozialversicherung festgehalten werden soll, müssen zumindest Bürokratie entlastende Korrekturen erfolgen.

Im Einzelnen

1. Künstlerprivilegien abschaffen

1. Begründung für Privilegierung von Künstlern und Publizisten fehlt

Die Begründung für die Künstlersozialversicherung, nämlich die besondere, d. h. arbeitnehmerähnliche Abhängigkeit selbstständiger Künstler von ihren Verwertern, überzeugt nicht als Differenzierungskriterium. Zwar ist ein Kunst-Maler unbestritten von der Verwertung seines Werks abhängig. Jedoch ist auch ein handwerklich tätiger Maler darauf angewiesen, dass seine Leistung nachgefragt wird und damit genauso von seinen Auftraggebern abhängig. Dennoch muss ein pflichtversicherter Handwerker die vollen Bei-

träge zur Sozialversicherung zahlen, während ein Künstler nur die Hälfte zahlen muss.

Von der Idee her ist die Künstlersozialversicherung für bedürftige Künstler geschaffen worden. Jedoch unterscheidet sich die Einkommenssituation von selbstständigen Künstlern und Publizisten heute nur unwesentlich von der anderer pflichtversicherter Selbstständiger. Während das Arbeitseinkommen der Künstler und Publizisten laut Künstlersozialkasse derzeit bei rund 13.000 € liegt, beträgt das beitragspflichtige Einkommen der rentenversicherungspflichtigen Selbstständigen rund 15.000 €. Auch insoweit gibt es keinen Grund, Künstler und Publizisten in der Sozialversicherung zu privilegieren. Im Übrigen gibt es keine einzige Untersuchung, die die Gesamteinkommenssituation von Künstlern und Publizisten erfasst. Ein geringes Einkommen aus künstlerischen und publizistischen Leistungen lässt jedenfalls noch lange nicht auf eine insgesamt unterdurchschnittliche Einkommens- und Vermögenssituation schließen. Vielmehr ist der Zusammenhang zwischen Erwerbseinkommen und Haushaltseinkommen und -vermögen insgesamt nur relativ gering.

2. Künstlerbegriff ist längst beliebig geworden

Während das Sozialversicherungsprivileg der Künstler anfangs auf einen kleinen Kreis begrenzt war, ist die Zahl der Begünstigten in den letzten Jahren deutlich gewachsen. Seit ihrer Gründung im Jahr 1983 hat sich die Zahl der Versicherten von rund 12.000 auf rund 162.000 bis Ende 2008 erhöht – in den letzten acht Jahren allein um 50.000 oder 45 Prozent. So profitieren immer mehr selbstständige Künstler von den Beitragsrabatten gegenüber den nicht künstlerisch tätigen Selbstständigen.

Längst wird von den Sozialgerichten eine Vielzahl von Tätigkeiten in den Künstlerbegriff einbezogen, die nicht Zielgruppe der ursprünglichen Intention des Künstlersozialversicherungsgesetzes (KSVG) sind. Das KSVG definiert: „Künstler ist, wer Musik, darstellende oder bildende Kunst schafft, ausübt oder lehrt“. Der Künstlerkatalog der Künstlersozialkasse, der ausdrücklich als nicht abschließend bezeichnet wird, umfasst mittlerweile über 100 Berufe. Aufgelistet werden beispielsweise Akrobaten, Casting-Show-Juroren,



DJ's, Eiskunstläufer, Geräuschemacher, Moderatoren, Stylisten, Quizmaster und Dompteure. Häufig reicht nicht einmal der Blick in den Künstlerkatalog der Künstlersozialkasse aus, um die Künstlereigenschaft festzustellen, vielmehr ist eine weitere Recherche in Kommentaren oder Aussagen der Künstlersozialkasse erforderlich. DJ's gelten beispielsweise nur dann als Künstler, wenn sie „in einem erheblichen Umfang auch verbindliche Texte sprechen“ und somit als Unterhaltungskünstler tätig werden. Beim Engagement eines DJ's für eine Betriebsfeier muss der Unternehmer also entscheiden, inwieweit die während der Feier vom DJ gesprochenen Texte „verbindlich“ waren.

Nicht nachvollziehbar ist, worin der den besonderen Schutz der Künstler begründende Unterschied zwischen einer Kosmetikerin (keine Künstlerin) und einer Visagistin (Künstlerin), einer Eiskunstläuferin (Künstlerin) und einer Eisschnellläuferin (keine Künstlerin), einem Webdesigner (Künstler) und einem Programmierer, der eine Internetseite erstellt (kein Künstler), oder zwischen einem Werbefotografen (Künstler) und einem Fotografen, der ein vorgegebenes Motiv ohne eigene Ideen aufnimmt (kein Künstler), besteht. Mittlerweile ist der Künstlerbegriff so weitreichend, dass sich Sozialgerichte mit der Frage befassen mussten, ob eine Trauerrednerin oder eine Japanerin, die eine Teezeremonie durchführt, zur Aufnahme in der Künstlersozialversicherung berechtigt sind.

3. Hoher Bürokratieaufwand durch Künstlersozialabgabepflicht

Künstlersozialabgabepflicht nur mit hohem Aufwand zu ermitteln

Bereits heute übernehmen die Betriebe im Rahmen der Lohn- und Gehaltsabrechnung bei der Abführung der Sozialversicherungsbeiträge für ihre Beschäftigten eine Vielzahl umfangreicher, unentgeltlicher Aufgaben für den Staat. Die Abgabepflicht zur Künstlersozialversicherung bedeutet ein zusätzliches Verfahren. Während das Melde- und Beitragsnachweisverfahren im DE-ÜV-Verfahren jedoch ausnahmslos elektronisch erfolgt, muss der Meldebogen zur Künstlersozialkasse immer noch manuell ausgefüllt und übersandt werden. Dabei umfasst allein der „Frage-

bogen zur Prüfung der Abgabepflicht nach dem KSVG“ vier DIN A4-Seiten.

Gerade die Feststellung der Abgabeverpflichtung bereitet in der Praxis Schwierigkeiten. Dazu tragen zum einen die zahlreichen Unschärfen der rechtlichen Regelungen (wie z. B. die Definition des Begriffs des Künstlers bzw. der „nicht nur gelegentlichen“ Auftragsvergabe) bei. Zum anderen wirft das Künstlersozialversicherungsrecht in der Praxis immer wieder Fragen auf: So ist nur schwer nachvollziehbar, warum die Beauftragung eines selbstständigen Fotografen zur Künstlersozialabgabe verpflichtet, die Beauftragung eines Fotografen, der als Ein-Mann-GmbH organisiert ist, hingegen nicht. Ebenso ist kaum zu vermitteln, warum auch die Beauftragung solcher Künstler, die nicht Mitglied der Künstlersozialversicherung sind, zur Künstlersozialabgabe verpflichtet. Dies gilt z. B. für die Fälle der Beauftragung ausländischer Künstler: Auf ihre Honorare müssen die Verwerter Künstlersozialabgabe zahlen, obgleich diese Künstler nicht in den Versicherungsschutz der Künstlersozialversicherung einbezogen werden.

Hohe Bürokratiekosten

In den Unternehmen verursacht die Abgabepflicht nach dem KSVG auch über die Höhe der Künstlersozialabgabe hinaus erhebliche Kosten durch hohen bürokratischen Aufwand. Eine aktuelle Studie des Instituts der deutschen Wirtschaft (IW) Köln kommt zu dem Ergebnis, dass der deutschen Wirtschaft durch das Künstlersozialabgabeverfahren jährliche Bürokratiekosten i. H. v. 142 Mio. € entstehen. Dieser Betrag ist kaum geringer als die insgesamt pro Jahr gezahlte Künstlersozialabgabe aller Unternehmen i. H. v. 182 Mio. € (in 2007). Von einem „überschaubaren Aufwand bei Erfassung und Erhebung“, wie vom Bundesministerium für Arbeit und Soziales (BMAS) dargestellt, kann daher keine Rede sein. Für jeden Euro Künstlersozialabgabe laufen bei den Unternehmen Bürokratiekosten in Höhe von 78 Cent auf. Ein solch eklatantes Missverhältnis zwischen Kosten und Nutzen zeigt die Dringlichkeit, umgehend Vereinfachungen herbeizuführen.

Zu berücksichtigen ist auch, dass der unmittelbar bei den Unternehmen entstehende Bürokratieaufwand nur einen Teil der Verwaltungskosten für das Künstlersozialabgabeverfahren ausmacht.

Hinzu kommt insbesondere noch der Verwaltungsaufwand bei der Künstlersozialkasse und bei den Rentenversicherungsträgern, die für die Künstlersozialkasse die Betriebsprüfung für den Bereich der Künstlersozialabgabe durchführen.

Ausgleichsvereinigungen sind nur Notlösung

Auf Kritik am hohen Bürokratieaufwand der Unternehmer durch die Künstlersozialabgabe wird teilweise auf die Möglichkeit der Gründung einer Ausgleichsvereinigung verwiesen. Mit Zustimmung der Künstlersozialkasse können zur Künstlersozialabgabe Verpflichtete eine Ausgleichsvereinigung bilden, die ihre der Künstlersozialkasse gegenüber obliegenden Pflichten erfüllt, insbesondere mit befreiender Wirkung die Künstlersozialabgabe und die Vorauszahlungen entrichten kann. Hier ist jedoch zu beachten, dass – wie das IW Köln in seinem Gutachten zu Recht ausführt – bereits „die Gründung einer Ausgleichsvereinigung ein langwieriger und auch kostenintensiver Prozess ist“. Dieser beginnt mit Informationsgesprächen zur Klärung der Frage, welche potenziellen Mitgliedsunternehmen in Frage kommen. Des Weiteren sind Unternehmen ausfindig zu machen, die sich für Prüf-Stichproben zur Verfügung stellen. Danach ist das Ergebnis auf die Gesamtmenge der potenziellen Mitgliedsunternehmen zu übertragen und eine Bemessungsgröße für die fingierte Berechnung der Künstlersozialabgabe zu finden – das alles in ständiger Abstimmung mit der Künstlersozialkasse und vor dem Hintergrund, dass die potenziellen Mitglieder in der Regel Konkurrenten auf dem jeweiligen Marktsegment sind, die ungern wichtige Kennzahlen (wie z. B. den Werbeetat) preisgeben. Allein dieser kurze Aufriss zeigt, dass die Gründung einer Ausgleichsvereinigung lange nicht so unproblematisch ist, wie teilweise dargestellt. Im IW-Gutachten heißt es deshalb auch weiter: „Es ist zweifelhaft, ob es insbesondere kleinen und mittelständischen Unternehmen in größerem Ausmaß gelingen wird, Ausgleichsvereinigungen zu gründen.“

Zudem ist zu beachten, dass eine Ausgleichsvereinigung immer nur dann funktioniert, wenn ein Teil der Mitglieder bereit ist, eine höhere Künstlersozialabgabe zu entrichten als nach den gesetzlichen Vorgaben erforderlich. Schließlich führt jeder von der gesetzlichen Vorgabe abweichende Verteilungsschlüssel zwangsläufig dazu, dass ein

Teil der Mitglieder der Ausgleichsvereinigung mehr und ein anderer Teil weniger Künstlersozialabgabe zahlen muss. Kommt es dennoch zur Gründung einer Ausgleichsvereinigung, liegt dem die Überzeugung der teilnehmenden Unternehmen zu Grunde, dass der Nachteil einer möglicherweise zu viel entrichteten Künstlersozialabgabe durch den Vorteil eines geringeren Bürokratieaufwands kompensiert wird. Anders formuliert beruht die Gründung einer Ausgleichsvereinigung letztlich auf der Einsicht, dass es betriebswirtschaftlich besser ist, gegebenenfalls etwas mehr Künstlersozialabgabe zu zahlen, als sich der aufwändigen Bürokratie zur Ermittlung der Künstlersozialabgabe zu unterziehen. Für viele Unternehmen sind Ausgleichsvereinigungen damit lediglich der notwendige Preis, um sich von Bürokratieaufwand des Künstlersozialabgabeverfahrens zu befreien.

II. Künstlersozialversicherung zumindest entbürokratisieren

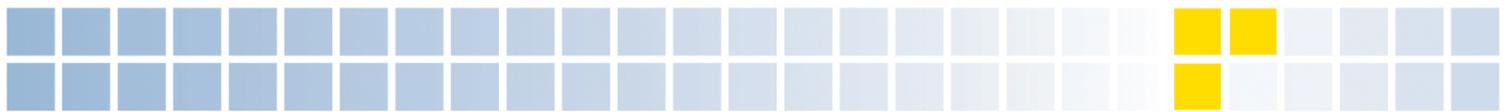
Sofern dennoch weiter an der Privilegierung selbstständiger Künstler in der Sozialversicherung festgehalten werden soll, müssen zumindest Bürokratie entlastende Korrekturen erfolgen:

Alternative 1

1. Abgabepflicht auf versicherte Künstler und Publizisten beschränken

Die Zahlung der Künstlersozialabgabe durch die Verwerter kann nur dann sichergestellt werden, wenn sie sich für die Abgabepflichtigen aus eindeutigen Kriterien ergibt. Die Künstlersozialabgabepflicht ist jedoch insbesondere im Rahmen der Eigenwerbung nach § 24 Abs. 1 Satz 2 KSVG und der Generalklausel aus § 24 Abs. 2 KSVG nicht ohne Weiteres erkennbar, weil die danach abgabepflichtigen Unternehmen nicht vorrangig die Verwertung künstlerischer oder publizistischer Leistungen betreiben.

Allein die Entscheidung, ob es sich um einen Künstler i. S. d. KSVG handelt, setzt eine umfassende Kenntnis und regelmäßige Beobachtung der Rechtsprechung der Sozialgerichte sowie juristische Kenntnisse voraus. Auch die „nicht nur gelegentliche Auftragsvergabe“ an selbstständige



Künstler oder Publizisten ist nicht definiert und lässt die Unternehmen darüber im Unklaren, wann eine Abgabepflicht eintritt.

Die Abgabepflicht der Verwerter sollte daher zumindest auf diejenigen Fälle beschränkt werden, in denen der jeweilige Auftragnehmer in der Künstlersozialkasse versichert ist. Ein entsprechender Hinweis müsste – ähnlich wie die Mehrwertsteuer – sowohl in das Angebot als auch in die Rechnung aufgenommen werden. Die Abgabepflicht wäre somit einfach festzustellen, was vor allem die Bürokratielasten der Auftraggeber senkt. Außerdem würde ein Gleichlauf zwischen Versicherungspflicht (§ 1 KSVG) und Abgabepflicht (§ 24 KSVG) hergestellt.

Gegen eine auf die Verwertung von Leistungen versicherter Künstler und Publizisten beschränkte Abgabepflicht wird teilweise eingewandt, dass dadurch versicherte gegenüber nicht versicherten Künstlern und Publizisten benachteiligt würden, weil nur die Leistung der versicherten Künstler mit der Künstlersozialabgabe belegt wäre. Dieser Einwand trägt jedoch nicht:

- Zum einen profitieren auch nur die in der Künstlersozialversicherung versicherten Künstler von den Vorteilen der Künstlersozialversicherung, während die nicht versicherten Künstler und Publizisten in vollem Umfang selbst für die Kosten ihrer sozialen Sicherung aufkommen müssen. Daher stellt im Gegenteil das heutige System der Künstlersozialversicherung eine Wettbewerbsverzerrung zu Lasten der nicht in der Künstlersozialversicherung versicherten Künstler und Publizisten dar: Für ihre Leistungen wird bei Vorliegen der Voraussetzungen Künstlersozialabgabe fällig, obwohl sie selbst hiervon keinen Vorteil haben und für ihre soziale Absicherung selbst sorgen müssen.
- Zum anderen führen künstlerische und publizistische Leistungen, die in der Rechtsform einer Kapitalgesellschaft (z. B. als Ein-Mann-GmbH, Limited) angeboten werden, auch nicht zu einer Künstlersozialabgabepflicht. Insofern gilt ohnehin nicht, dass künstlerische und publizistische Leistungen durchweg mit der Künstlersozialabgabe belastet werden.

2. Abführung der Abgabe durch die versicherten Künstler und Publizisten

Zur Vermeidung unnötiger Bürokratie sollten die versicherten Künstler und Publizisten die Künstlersozialabgabe selbst abführen. Da die Künstler ohnehin ihre Sozialversicherungsbeiträge der Künstlersozialkasse überweisen, würde dadurch keine zusätzlichen Transaktion erforderlich, sondern im Gegenteil ein Überweisungsverfahren gespart und die Unternehmen von der bürokratischen Belastung des Künstlersozialabgabeverfahrens befreit. Stattdessen wäre die Künstlersozialabgabe – so wie auch die Mehrwertsteuer – in den Rechnungen „eingepreist“.

Die Abführung der Künstlersozialabgabe durch die Künstler und Publizisten würde auch nichts an der wirtschaftlichen Traglast für die Künstlersozialabgabe ändern, denn die trifft ohnehin die Künstler und Publizisten selbst. Sie müssen die Künstlersozialabgabe durch die von ihnen erbrachte Leistung mit erwirtschaften. Schließlich hängt der Preis künstlerischer und publizistischer Leistungen nicht von der Höhe der Künstlersozialabgabe ab, sondern allein davon, was der jeweilige Auftraggeber bereit ist, dafür zu zahlen. Künstler und Publizisten können daher auch nicht aufgrund der Künstlersozialabgabe einen höheren Preis für ihre Leistungen am Markt durchsetzen.

Alternative 2

Künstlerprivilegien auf Rentenversicherung beschränken

Eine weitere Möglichkeit, die Künstlersozialversicherung zu entbürokratisieren, wäre ihre Beschränkung auf die gesetzliche Rentenversicherung. Mit dem zum 1. April 2007 in Kraft getretenen GKV-Wettbewerbsstärkungsgesetz ist eine allgemeine Kranken- und Pflegeversicherungspflicht eingetreten, so dass in diesen beiden Versicherungszweigen keine Sicherungslücken für Künstler und Publizisten mehr bestehen können. Künstler mit geringem Einkommen zahlen niedrigere Beiträge – bei Bedürftigkeit übernimmt die Grundsicherung für sie sogar 100 Prozent der Beiträge.

Denkbar wäre daher, die Künstlerprivilegien in der Sozialversicherung auf die Rentenversiche-



zung zu beschränken und hier zielgenauer auszugestalten. Statt für alle – also auch gut verdienende – Künstler und Publizisten die Beiträge aufzustocken, könnten vielmehr ausschließlich niedrige Künstlereinkommen bis zu einer Obergrenze aufgestockt werden (z. B. um die Hälfte bis zu max. 75 Prozent des Durchschnittsverdiensts, analog § 262 SGB VI). Eine solche Lösung wäre zumindest deutlich zielgenauer und auch weniger kostenintensiv, sodass eine alleinige Finanzierung aus dem bisherigen Bundeszuschuss (bei Wegfall der Künstlersozialabgabe) möglich wäre.

Weitere Vorschläge

Folgende Korrekturen sind mindestens durchzuführen:

- Es sollte eine angemessene „Bagatellgrenze“ eingeführt werden. Insbesondere für kleine Unternehmen bedeutet die Abgabepflicht eine unzumutbare bürokratische Belastung, deren Aufwand in keinem Verhältnis zu den damit verbundenen Einnahmen der Künstlersozialkasse steht (vgl. IW-Gutachten, S. 16 und 19). Mit einer Bagatellgrenze, die sich z. B. am Vorjahresumsatz orientiert, hätte der Kleinunternehmer die Rechtssicherheit, per Gesetzesdefinition der Abgabepflicht nicht zu unterliegen. Von dieser Regelung auszunehmen sind die typischen Verwerter (§ 24 Abs. 1 Satz 1 KSVG).
- Der umfangreiche Meldebogen zur Künstlersozialkasse, der bisher manuell auszufüllen und zu übersenden ist, muss – in Anlehnung an das Meldeverfahren zur Sozialversicherung – durch eine elektronische Meldung ersetzt werden können.