

Unterrichtung

Entwurf eines Gesetzes zur Stabilisierung des Künstlersozialabgabegesetzes (Künstlersozialabgabestabilisierungsgesetz – KSASTabG) – Drucksache 18/1530 –

Stellungnahme des Bundesrates und Gegenäußerung der Bundesregierung

Stellungnahme des Bundesrates

Der Bundesrat hat in seiner 923. Sitzung am 13. Juni 2014 beschlossen, zu dem Gesetzesentwurf gemäß Artikel 76 Absatz 2 des Grundgesetzes wie folgt Stellung zu nehmen:

Zum Gesetzesentwurf insgesamt:

1. Der Bundesrat begrüßt, dass die Bundesregierung mit dem vorliegenden Gesetzesentwurf, insbesondere durch eine intensiviertere Prüfung der Abgabepflichten der Verwerter durch die gesetzlichen Rentenversicherungsträger, bestrebt ist, die Künstlersozialversicherung zu stabilisieren.
Er begrüßt außerdem das Anliegen des Gesetzesentwurfs, eine Abgabegerechtigkeit bei der Künstlersozialabgabe herzustellen und den weiteren Anstieg des Abgabegesetzes zu vermeiden.
2. Allerdings gibt er zu bedenken, dass eine Stabilisierung auf die Dauer nur gelingen wird, wenn die Künstlersozialversicherung eine breite Akzeptanz erfährt.
Der Bundesrat hat ferner Bedenken, ob die flächendeckende Prüfung der Arbeitgeber mindestens alle vier Jahre durch die Betriebsprüfungen der Träger der gesetzlichen Rentenversicherung im Hinblick auf die Künstlersozialabgabe in der vorgesehenen Weise praktikabel ist.
3. Der Gesetzesentwurf betont die überragende kulturpolitische Bedeutung dieser Versicherung. Insofern weist der Bundesrat darauf hin, dass aufgrund dieser gesamtgesellschaftlichen Bedeutung die Finanzierung der Künstlersozialversicherung nicht auf Kosten der Beitragszahler der gesetzlichen Rentenversicherung gehen darf. Der Gesetzesentwurf sieht jedoch keine Kostenerstattung für die von den Rentenversicherungsträgern durchzuführenden Prüfungen vor.
4. Im Gesetzesentwurf wird nicht klargestellt, durch wen die zusätzlichen Kosten, die der Deutschen Rentenversicherung durch die Ausweitung der Prüfungen entstehen, zu tragen sind. Dies ist von besonderer Bedeutung, da im Anhörungsverfahren zum BUK-Neuorganisationsgesetz zur Höhe des Aufwands und zu den zusätzlichen Einnahmen unterschiedliche Einschätzungen vertreten wurden (siehe hierzu auch Stellungnahme des Normenkontrollrates).

Der Bundesrat verweist auf die bereits im Gesetzgebungsverfahren zum BUK-Neuorganisationsgesetz (BR-Drucksache 811/12 (Beschluss)) vorgetragenen Bedenken. Er bittet sicherzustellen, dass die Kosten für die Prüfungen der Künstlersozialabgabe in angemessenem Verhältnis zu den zu erwartenden Einnahmen stehen und alle die Künstlersozialversicherung betreffenden Ausgaben gedeckt werden können.

5. Der Bundesrat teilt im Übrigen die Zweifel des Nationalen Normenkontrollrats an den im Gesetzentwurf mit lediglich 12,3 Millionen Euro veranschlagten Mehrkosten der intensivierten Prüfung.
6. Die Einführung einer Geringfügigkeitsgrenze zur Entlastung kleiner Unternehmen hinsichtlich der Melde- und Abgabepflichten wird grundsätzlich begrüßt.
Allerdings erscheint die vorgesehene Höhe von 450 Euro im Kalenderjahr in Anbetracht der üblichen Entgelte für das Engagement von Künstlern zu gering, um kleine Unternehmen wirksam von Bürokratie zu entlasten; im Übrigen steht sie in diesen Fällen auch in keinem angemessenen Verhältnis zum wirtschaftlichen Ertrag für die Künstlersozialkasse.
7. Der Gesetzentwurf sieht eine erhebliche Ausweitung der Prüfungen durch die Träger der Deutschen Rentenversicherung im Hinblick auf die Abgabeverpflichtung der Arbeitgeber nach dem Künstlersozialversicherungsgesetz (KSVG) vor. Die Ausweitung der Prüftätigkeit zieht auf Seiten der Wirtschaft einen weiteren Bürokratieaufwand nach sich, davon betroffen sind auch Erbringer von Sozialleistungen, zum Beispiel Pflegeheime, die Künstler für Veranstaltungen engagieren. Der Bundesrat hält eine weitere Belastung der Erbringer von Sozialleistungen durch Bürokratieaufwand, der nicht im unmittelbaren Zusammenhang mit den zu erbringenden Sozialleistungen steht, für problematisch.
8. Durch den Gesetzentwurf soll ein weiterer Anstieg des Künstlersozialabgabebesatzes vermieden werden. Im Hinblick darauf, dass der Künstlersozialabgabebesatz trotz der im Jahr 2007 begonnenen Prüftätigkeit der Träger der Deutschen Rentenversicherung weiterhin angestiegen ist, bezweifelt der Bundesrat, dass lediglich eine Ausweitung dieser Prüftätigkeit nachhaltig zu einer Stabilisierung des Abgabebesatzes führen kann.
9. Der Bundesrat bittet daher die Bundesregierung,
 - im Rahmen der für 2019 vorgesehenen Evaluierung die Auswirkungen der Regelungen auf die Erbringer von Sozialleistungen gesondert zu betrachten und den Bundesrat über das Ergebnis zu unterrichten,
 - zu prüfen und den Bundesrat zu unterrichten, welche Maßnahmen außer einer Anhebung des Künstlersozialabgabebesatzes und den Prüfungen bei den Arbeitgebern geeignet sein können, um einen langfristigen Ausgleich zwischen den Einnahmen und den Ausgaben der Künstlersozialkasse zu erreichen. So wäre zum Beispiel daran zu denken, den Künstlerbegriff in den Blick zu nehmen, der für den Kreis der späteren Leistungsbezieher von maßgebender Bedeutung ist.
10. Zu Artikel 1 (§ 28p SGB IV) und Artikel 2 Nummer 4 (§ 35 KSVG)
Das Prüfverfahren zur Künstlersozialabgabe muss so gestaltet werden, dass es für die zu prüfenden Betriebe und Unternehmen und für die prüfende Deutsche Rentenversicherung beziehungsweise Künstlersozialkasse zu möglichst geringem bürokratischem Aufwand kommt.
Der Bundesrat bittet deshalb im weiteren Gesetzgebungsverfahren sicherzustellen, dass Beitragsprüfungen nach § 28p SGB IV und die Abgabenprüfung nach § 35 Absatz 2 KSVG möglichst zeitgleich durchzuführen sind, damit das neue Verfahren für die zu prüfenden Betriebe und Unternehmen praktikabel gestaltet wird. Die in § 35 Absatz 4 KSVG enthaltene Regelung ist hierbei nicht klar genug formuliert.
In § 35 KSVG wird für die Künstlersozialkasse ein eigenes Prüfrecht bei den Arbeitgebern eingeführt. In Absatz 4 soll geregelt werden, dass die Träger der Rentenversicherung und die Künstlersozialkasse bei der Prüfung der Melde- und Abgabepflicht bei den Arbeitgebern eng zusammenarbeiten und sich laufend abstimmen. Diese allgemeine Bestimmung erscheint nicht ausreichend. Vielmehr muss festgelegt werden, dass eine zeitliche Trennung nur in begründeten Ausnahmefällen erfolgen darf.

Gegenäußerung der Bundesregierung

Die Bundesregierung äußert sich zu der Stellungnahme des Bundesrates wie folgt:

Zu den Ziffern 1 bis 5 (zum Gesetzentwurf insgesamt) und 10 (Artikel 1 - § 28p SGB IV - und Artikel 2 Nummer 4 - § 35 KSVG)

Durch die regelmäßige Überprüfung sowie Information und Beratung der Arbeitgeber wird das Ziel der Herstellung von Abgabegerechtigkeit erreicht. Es wird sichergestellt, dass alle zur Abgabe verpflichteten Arbeitgeber ihren Beitrag zur Stabilisierung des Künstlersozialabgabegesetzes leisten. Dies ist Voraussetzung für eine breite Akzeptanz der Künstlersozialversicherung.

Die Prüfung der Künstlersozialabgabe erfolgt grundsätzlich gemeinsam mit dem Gesamtsozialversicherungsbeitrag im Rahmen einer integrierten Arbeitgeberprüfung. Dieses Verfahren verbessert die Verwaltungseffizienz und leistet einen Beitrag zur Entbürokratisierung. Die Künstlersozialabgabe wird nach dem Entwurf eines Gesetzes zur Stabilisierung des Künstlersozialabgabegesetzes nicht in allen Arbeitgeberprüfungen mit geprüft, sondern es erfolgt ein effizienzorientierter Mix aus Prüfungen sowie Information und Beratung. Dieser wird ergänzt um ein eigenes Prüfrecht der Künstlersozialkasse, damit diese ihr vorliegenden Hinweisen selbst zielgerichtet nachgehen kann. Durch die vorgesehenen Verfahren wird sichergestellt, dass Unternehmen nicht doppelt im Hinblick auf die Künstlersozialabgabe geprüft werden.

Eine Klarstellung zur Kostentragung ist nicht erforderlich. Selbständige Künstler und Publizisten sind in der gesetzlichen Renten-, Kranken- und Pflegeversicherung pflichtversichert. Die Künstlersozialabgabe stellt den „Quasi-Arbeitgeberanteil“ zur sozialen Sicherung dieser Personen dar und fließt als solcher über die Künstlersozialkasse an die Deutsche Rentenversicherung und den Gesundheitsfonds. Die Deutsche Rentenversicherung führt die Prüfung der Künstlersozialabgabe daher als eigene Aufgabe durch und trägt dafür die Kosten. Das ist sachgerecht, da die Künstlersozialabgabe zu einem Beitragsanteil ihrer eigenen Versicherten wird. Soweit die Deutsche Rentenversicherung Beitragsanteile der Kranken- und Pflegekassen sichert, besteht die Möglichkeit des Abschlusses einer entsprechenden Vergütungsvereinbarung mit den Krankenversicherungsträgern nach § 281 Viertes Buch Sozialgesetzbuch (SGB IV).

Der Erfüllungsaufwand für die Verwaltung beträgt 13,6 Mio. Euro jährlich. Davon entfallen 12,3 Mio. Euro auf die Deutsche Rentenversicherung und 1,3 Mio. Euro auf die Künstlersozialkasse. Der Nationale Normenkontrollrat hat in seiner Stellungnahme zu diesen Zahlen keine Bedenken erhoben und die vorgesehene Evaluation begrüßt. Der Erfüllungsaufwand steht in einem angemessenen Verhältnis zu den zu erwartenden Einnahmen in Höhe von rd. 32 Mio. Euro jährlich.

Zu Ziffer 6 (zum Gesetzentwurf insgesamt)

Durch die Einfügung eines neuen Absatzes 3 in § 24 Künstlersozialversicherungsgesetz (KSVG) wird das Tatbestandsmerkmal der nur gelegentlichen Auftragserteilung in Absatz 1 Satz 2 und Absatz 2 Satz 1 in wirtschaftlicher und zeitlicher Hinsicht konkretisiert. Demnach werden Aufträge nur gelegentlich erteilt, wenn die Summe der Entgelte der in einem Kalenderjahr erteilten Aufträge 450 Euro nicht übersteigt. Insbesondere für kleine Unternehmen, die nur unregelmäßig und in geringem Umfang zum Zwecke der Eigenwerbung, Öffentlichkeitsarbeit oder im Rahmen der sogenannten Generalklausel nach § 24 Absatz 2 KSVG Aufträge an selbständige Künstler und Publizisten erteilen, wird die Handhabung möglicher Melde- und Abgabepflichten nach dem Künstlersozialversicherungsgesetz erleichtert. Bei der Festlegung des Betrages ist auch zu berücksichtigen, dass entstehende Einnahmeausfälle durch die abgabepflichtigen Unternehmen finanziert werden müssen. Vor diesem Hintergrund ist der Betrag von 450 Euro angemessen.

Zu den Ziffern 7 bis 9 (zum Gesetzentwurf insgesamt)

Die Ausweitung der Prüftätigkeit zieht für die Wirtschaft nur geringen Erfüllungsaufwand nach sich, insbesondere da die Prüfung der Künstlersozialabgabe regelmäßig gemeinsam mit dem Gesamtsozialversicherungsbeitrag im Rahmen einer integrierten Arbeitgeberprüfung erfolgt. Soweit davon die in der Stellungnahme des Bundesrates beispielhaft angeführten Pflegeheime betroffen sind, unterscheidet sich deren Belastung nicht von der anderer Arbeitgeber.

Durch die intensiviertere Prüftätigkeit werden zusätzliche Einnahmen in Höhe von rund 32 Mio. Euro jährlich erwartet, die zur Stabilisierung des Abgabegesetzes beitragen. Die Einnahmen resultieren zum einen unmittelbar aus den Betriebsprüfungen der Deutschen Rentenversicherung und der Künstlersozialkasse und zum an-

deren daraus, dass Unternehmen verstärkt selbst abgabepflichtige Sachverhalte bei der Künstlersozialkasse melden oder Ausgleichsvereinigungen beitreten werden. Durch die regelmäßige Überprüfung der Arbeitgeber dürften die Einnahmen aus Prüfungen auf längere Sicht zurückgehen; dafür sollten die Einnahmen aus den regelmäßigen Honorarmeldungen der Unternehmen nachhaltig steigen.

Die langfristige Entwicklung des Abgabesatzes ist insbesondere von der Entwicklung der Versicherungszahl, der Einkommen der Versicherten und der Honorarsumme abhängig. Diese Parameter können nicht zuverlässig über einen längeren Zeitraum prognostiziert werden. Unabdingbare Voraussetzung für die langfristige Stabilisierung des Abgabesatzes ist jedenfalls, dass alle abgabepflichtigen Unternehmen ihre Künstlersozialabgabepflicht vollständig erfüllen. Dazu wird dieses Gesetz einen entscheidenden Beitrag leisten.

Der Ausgleich zwischen Einnahmen und Ausgaben der Künstlersozialkasse ist durch die geltenden gesetzlichen Regelungen sichergestellt. Gemäß § 26 Absatz 1 KSVG ist der Künstlersozialabgabesatz so festzulegen, dass das Aufkommen zusammen mit den Beitragsanteilen der Versicherten und dem Bundeszuschuss ausreicht, um den Bedarf der Künstlersozialkasse für ein Kalenderjahr zu decken. Der Abgabesatz wird jährlich durch das Bundesministerium für Arbeit und Soziales für das folgende Kalenderjahr bestimmt. Der Bezug von Leistungen der gesetzlichen Renten-, Kranken- oder Pflegeversicherung durch die Versicherten wirkt sich nicht auf die Ausgaben der Künstlersozialkasse aus.

Durch eine Veränderung des Künstlerbegriffs kann der Versichertenkreis ausgeweitet oder eingeschränkt werden. Eine Einschränkung des Versichertenkreises könnte tendenziell zu einer Entlastung des Bundeszuschusses und des Künstlersozialabgabesatzes führen. Allerdings ist dabei zu beachten, dass gegebenenfalls auch entsprechende Honorarzahlungen nicht mehr der Abgabepflicht unterliegen, was einer Entlastung des Künstlersozialabgabesatzes entgegenwirkt.

Die Bundesregierung hält den offenen Künstler- und Publizistenbegriff im Künstlersozialversicherungsgesetz für sachgerecht. Denn der Kulturbereich unterliegt einem stetigen Wandel. Es entstehen immer wieder neue Tätigkeitsfelder. Verwaltungspraxis und Rechtsprechung können darauf flexibel reagieren. Auch die Enquete-Kommission „Kultur in Deutschland“ hat dem Deutschen Bundestag in der 16. Legislaturperiode empfohlen, an dem offenen Rechtsbegriff der Künstler und Publizisten im Künstlersozialversicherungsgesetz festzuhalten.