

Evaluierung des Künstlersozialabgabenstabilisierungsgesetzes (KSASTabG)

Köller, Regine; Engels, Dietrich; Garten, Claudius

Veröffentlichungsversion / Published Version

Forschungsbericht / research report

Zur Verfügung gestellt in Kooperation mit / provided in cooperation with:

Bundesministerium für Arbeit und Soziales

Empfohlene Zitierung / Suggested Citation:

Köller, R., Engels, D., & Garten, C. (2020). *Evaluierung des Künstlersozialabgabenstabilisierungsgesetzes (KSASTabG)*. (Forschungsbericht / Bundesministerium für Arbeit und Soziales, FB569). Berlin: Bundesministerium für Arbeit und Soziales; ISG - Institut für Sozialforschung und Gesellschaftspolitik GmbH. <https://nbn-resolving.org/urn:nbn:de:0168-ssoar-73297-0>

Nutzungsbedingungen:

Dieser Text wird unter einer Deposit-Lizenz (Keine Weiterverbreitung - keine Bearbeitung) zur Verfügung gestellt. Gewährt wird ein nicht exklusives, nicht übertragbares, persönliches und beschränktes Recht auf Nutzung dieses Dokuments. Dieses Dokument ist ausschließlich für den persönlichen, nicht-kommerziellen Gebrauch bestimmt. Auf sämtlichen Kopien dieses Dokuments müssen alle Urheberrechtshinweise und sonstigen Hinweise auf gesetzlichen Schutz beibehalten werden. Sie dürfen dieses Dokument nicht in irgendeiner Weise abändern, noch dürfen Sie dieses Dokument für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, aufführen, vertreiben oder anderweitig nutzen.

Mit der Verwendung dieses Dokuments erkennen Sie die Nutzungsbedingungen an.

Terms of use:

This document is made available under Deposit Licence (No Redistribution - no modifications). We grant a non-exclusive, non-transferable, individual and limited right to using this document. This document is solely intended for your personal, non-commercial use. All of the copies of this documents must retain all copyright information and other information regarding legal protection. You are not allowed to alter this document in any way, to copy it for public or commercial purposes, to exhibit the document in public, to perform, distribute or otherwise use the document in public.

By using this particular document, you accept the above-stated conditions of use.



FORSCHUNGSBERICHT

569

Evaluierung des Künstler- sozialabgabenstabilisierungsgesetzes (KSASTabG)

Evaluierung des Künstlersozialabgabenstabilisierungsgesetzes (KSASTabG)

ISG Institut für Sozialforschung und
Gesellschaftspolitik GmbH
Weinsbergstraße 190, 50825 Köln

INSTITUT FÜR
SOZIALFORSCHUNG UND
GESELLSCHAFTSPOLITIK



Regine Köller
Dietrich Engels
Claudius Garten

November 2020

Erstellt im Auftrag des Bundesministeriums für Arbeit und Soziales.

Die Durchführung der Untersuchungen sowie die Schlussfolgerungen aus den Untersuchungen sind von den Auftragnehmern in eigener wissenschaftlicher Verantwortung vorgenommen worden. Das Bundesministerium für Arbeit und Soziales übernimmt insbesondere keine Gewähr für die Richtigkeit, Genauigkeit und Vollständigkeit der Untersuchungen.

Kurzbeschreibung

Mit dem zum Januar 2015 in Kraft getretenen Künstlersozialabgabestabilisierungsgesetz (KSASTabG) sollte erreicht werden, dass der Abgabesatz zur Künstlersozialversicherung stabilisiert, ein weiterer Anstieg des Künstlersozialabgabesatzes vermieden und die Abgabegerechtigkeit unter den abgabepflichtigen Unternehmen erhöht wird. Nach einem Zeitraum von vier Jahren war zu evaluieren, inwieweit diese Zielsetzung erreicht wurde. Vor diesem Hintergrund hat das Bundesministerium für Arbeit und Soziales (BMAS) das Institut für Sozialforschung und Gesellschaftspolitik (ISG) mit der Umsetzung des Forschungsvorhabens „Evaluierung des Künstlersozialabgabestabilisierungsgesetzes (KSASTabG)“ beauftragt.

Die Evaluierung gibt darüber Aufschluss, inwieweit die Ziele des KSASTabG erreicht wurden und ob die gewählten Mittel zur Erreichung der Ziele angemessen sind. Um die Fragen zur Zielerreichung des KSASTabG beantworten zu können, wurden verschiedene Analysen und Befragungen vom ISG durchgeführt:

- statistische Analyse von Daten der Künstlersozialkasse (KSK) und der Deutschen Rentenversicherung (DRV) Bund
- Online-Befragung aller Prüfer*innen der Träger der Rentenversicherung (RV)
- Befragung aller Prüfer*innen der KSK durch Interviews
- Online-Befragung von geprüften Arbeitgeber*innen/Unternehmen
- Online-Befragung von Steuerberater*innen
- Befragung von Ausgleichsvereinigungen (Interviews).

Abstract

The aim of the Künstlersozialabgabestabilisierungsgesetz (Artists' Social Security Contributions Stabilization Act), which went into force in January 2015, was to stabilize the contributions to the social security insurance for artists as well as to prevent a further rise of the artists' social security contributions. Amongst the companies which are subject to the levy the fairness of distribution should be increased. After a period of four years, the extent to which the goals have been achieved had to be evaluated.

With that said, the Federal Ministry of Labour and Social Affairs has engaged the Institute for Social Research and Policy (ISG) with the implementation of the research project.

The evaluation provides information on the extent to which the goals of the KSASTabG have been met and whether the means chosen are appropriate to achieve them. In order to be able to answer the questions on the achievement of the goals of the KSASTabG, the ISG carried out various analyses and surveys. These were as follows:

- Statistical analysis of the data from the Künstlersozialkasse (KSK) and the Deutschen Rentenversicherung (DRV) Bund
- Online-surveys of all examiners of the Träger der Rentenversicherung (RV)
- Interview polls with all examiners of the KSK
- Online-surveys of the audited employers/companies
- Online-surveys of tax consultants
- Survey of compensation associations (interviews).

Inhalt

1.	EINLEITUNG	19
2.	DAS KÜNSTLERSOZIALABGABESTABILISIERUNGSGESETZ IM ÜBERBLICK	21
3.	EVALUATIONSKONZEPT – ZIEL UND FORSCHUNGSFRAGEN	23
3.1	Ziel der Evaluation und Forschungsfragen	23
3.2	Methodisches Konzept	24
3.2.1	Aufbereitung und Auswertung statistischer Daten	25
3.2.2	Befragungen zu Erfahrungen und Einschätzungen	26
3.2.3	Ergebnisabgleich mit den Ex-ante-Schätzungen des Statistischen Bundesamts	26
3.2.4	Erbringer von Sozialleistungen	27
4.	ÜBERGREIFENDE INFORMATIONEN AUS DEN BEFRAGUNGEN UND INTERVIEWS	29
4.1	Online-Befragung der RV-Prüfer*innen	29
4.2	Online-Befragung von geprüften Arbeitgeber*innen	29
4.3	Online-Befragung von Steuerberater*innen	34
4.4	Qualitative Interviews	36
4.4.1	Interviews mit den KSK-Prüfer*innen	36
4.4.2	Interviews mit Ausgleichsvereinigungen	36
4.4.3	Kurzinterviews mit Arbeitgeber*innen	37
5.	ENTWICKLUNG DES KÜNSTLERSOZIALABGABESATZES	38
5.1	Abgabesatz und Überschüsse	38
5.2	Honorarsummen der Unternehmen	40
5.3	Entwicklung der Künstlersozialabgabe	42
5.4	Zusammenfassung	42
6.	HERSTELLUNG EINER GRÖßEREN ABGABEGERECHTIGKEIT	43
6.1	Ausweitung der Prüfungen	43
6.1.1	Erfassungs- und Bestandsprüfungen der RV-Träger	43
6.1.2	Prüfungen der Künstlersozialkasse und Entwicklung der Bestandsunternehmen	49

6.2	Beratungen – Hinweise über die Abgabepflicht nach dem KSVG	52
6.2.1	Selbstmeldungen und Erfassungsprüfungen aufgrund nicht-bestätigter Beratung	53
6.2.2	Beratungen aus Sicht von Arbeitgeber*innen, Steuerberater*innen und RV-Prüfer*innen	56
6.3	Informationsbedarfe der Arbeitgeber*innen aus Sicht der Prüfer*innen	60
6.4	Zusammenfassung	65
7.	AUSWIRKUNG DER PRÜFVERFAHREN AUF DIE EINNAHMEN DER KÜNSTLERSOZIALABGABE	67
7.1	Beanstandungen bei Erfassungs- und Bestandsprüfungen der RV-Träger	67
7.2	Gesamteinnahmen der KSK	73
7.3	Zusammenfassung	76
8.	AUFWAND FÜR KSA-PRÜFUNGEN	78
8.1	Aufwand für die Verwaltung und Ertrag	78
8.1.1	Aufwand und Ertrag bei RV-Trägern und KSK	78
8.1.2	Erfahrungen und Einschätzungen der Prüfer*innen zum Ablauf und Aufwand der KSA-Prüfung	82
8.1.3	Faktoren für die Höhe des Prüfaufwands aus Sicht der Prüfer*innen	84
8.1.4	Aufwand seit Einführung des KSASTabG aus Sicht der Prüfer*innen	86
8.2	Aufwand der KSA-Prüfungen für die Wirtschaft	91
8.2.1	Berechnung der Relation zwischen Aufwand und Zahlung für Unternehmen	91
8.2.2	Aufwand für die KSA-Prüfung aus Sicht der Arbeitgeber*innen und Steuerberater*innen	92
8.2.3	Aufwand für Erbringer von Sozialleistungen	98
8.3	Ableich der Ergebnisse mit den Nachmessungen des Statistischen Bundesamts	102
8.4	Möglichkeiten der Minimierung des Aufwands	104
8.4.1	Einrichtung einer Prüfgruppe bei der KSK	104
8.4.2	Beratungs- und Unterstützungsmöglichkeiten für Prüfer*innen	107
8.4.3	Beratungs- und Unterstützungsmöglichkeiten für Unternehmen und Steuerberater*innen	109
8.4.4	Einbettung der KSA-Prüfung in die Gesamtsozialversicherungsprüfung aus Sicht der Befragten	113
8.4.5	Elektronisch unterstützte Betriebsprüfung	116
8.5	Zusammenfassung	119

9.	EINFÜHRUNG EINER NEUEN GERINGFÜGIGKEITSGRENZE	122
9.1	Die neue Geringfügigkeitsgrenze aus Sicht der Befragten	122
9.2	Einnahmeausfälle der KSK aufgrund der Geringfügigkeitsregelung	124
9.3	Zusammenfassung	125
10.	GRÜNDUNG UND VERFAHRENSPRAXIS VON AUSGLEICHSVEREINIGUNGEN	126
10.1	Auswirkungen des KSASabG auf die Gründung und Überprüfung von Ausgleichsvereinigungen	126
10.2	Entwicklung der Ausgleichsvereinigungen und ihrer Mitglieder seit 2015	127
10.3	Umfang, Strukturen und Ergebnisse der Prüfung von Ausgleichsvereinigungen nach § 32 Abs. 2 KSVG	128
10.4	Entwicklung der Honorarsummen und des Abgabevolumens der KSA	129
10.5	Ausgleichsvereinigungen aus Sicht der befragten Akteure	130
10.6	Zusammenfassung	133
11.	OPTIMIERUNGSMÖGLICHKEITEN AUS SICHT DER BEFRAGTEN AKTEURE	134
11.1	Abgabegerechtigkeit und Prüfaufwand	134
11.2	Beratungsangebote	135
11.3	Geringfügigkeitsgrenze	135
11.4	Austausch zwischen DRV und KSK	136
11.5	Digitalisierung von Arbeitsprozessen	137
11.6	Ausgleichsvereinigungen	137
11.7	Umstrukturierung der KSA	137
12.	ZUSAMMENFASSUNG UND HANDLUNGSEMPFEHLUNGEN	139
12.1	Zusammenfassung zentraler Ergebnisse der Evaluation	139
12.2	Handlungsempfehlungen	144
13.	LITERATURVERZEICHNIS	148

Tabellenverzeichnis

Tabelle 1	Erbringer von Sozialleistungen - einbezogene Wirtschaftsunterklassen	28
Tabelle 2	Übersicht über die Repräsentativität des Rücklaufs der Arbeitgeber*innenbefragung	30
Tabelle 3	Befragte Arbeitgeber*innen nach Prüfungsart und Beanstandung	33
Tabelle 4	Erfassungsprüfungen mit Feststellung der Abgabepflicht	47
Tabelle 5	Erfassungsprüfungen mit Feststellung der Abgabepflicht 2015-2019 nach Größenkategorien differenziert	47
Tabelle 6	Anzahl der jährlichen Bestandsprüfungen der KSK unterteilt nach Verwertertyp und mit Angabe der Schwerpunkte 2015-2019	49
Tabelle 7	Übersicht über die Nachforderungen, Erstattungen und Säumniszuschläge aus den Prüfungen der KSK 2015 bis 2019 in Euro	50
Tabelle 8	„Nur dem Grunde nach“ abgabepflichtige typische Verwerter vor und nach Prüfergebnissen im Rahmen des KSASTabG	52
Tabelle 9	Selbstmelder nach Abgabepflicht 2015 bis 2019	54
Tabelle 10	Erfassungsprüfungen aufgrund nicht bestätigter Beratung 2015 bis 2019	54
Tabelle 11	Abgabepflicht bei Erfassungsprüfungen aufgrund nicht bestätigter Beratung und regulären Erfassungsprüfungen 2015-2019	55
Tabelle 12	Mittlerer Anteil der Beanstandungen nach Beschäftigtenanzahl (KAT I-V) über die Jahre 2015-2019	70
Tabelle 13	Höhe der durchschnittlichen Nachforderungen abzüglich Gutschriften in Euro pro Prüfung aus Bestands- und Erfassungsprüfungen 2007-2019	71
Tabelle 14	Prüfungsdauer in Minuten nach Größenkategorie und Befund *	79
Tabelle 15	Anzahl der KSA-Prüfungen nach Größenkategorie	79
Tabelle 16	Verwaltungsaufwand der KSA-Prüfungen in Stunden *	79
Tabelle 17	Erträge der KSA-Prüfungen (Nachforderungen und Säumniszuschläge abzgl. Gutschriften plus selbstgemeldete Beiträge) in Mio. Euro *	81
Tabelle 18	Zeitaufwand der geprüften Unternehmen in Stunden *	91
Tabelle 19	Monetärer Aufwand der KSA-Prüfungen für die Wirtschaft in Mio. Euro *	92
Tabelle 20	Monetärer Aufwand der KSA-Prüfungen für Verwaltung und Wirtschaft vor und nach Einführung des KSASTabG (in Mio. Euro)	103
Tabelle 21	Einnahmeausfälle (in Euro) bei ehemaligen Bestandsunternehmen aufgrund der Geringfügigkeitsgrenze	125
Tabelle 22	Entwicklung der Anzahl der Ausgleichsvereinigungen	127
Tabelle 23	Entwicklung der Mitgliederzahlen in Ausgleichsvereinigungen	127
Tabelle 24	Quoten bei Überprüfungen	128
Tabelle 25	Entwicklung der KSA und fiktive Honorarsummen bei Ausgleichsvereinigungen	130

Abbildungsverzeichnis

Abbildung 1	Befragte Arbeitgeber*innen nach Wirtschaftsabschnitten	31
Abbildung 2	Befragte Arbeitgeber*innen nach Verwertertypen	32
Abbildung 3	Verteilung der befragten Arbeitgeber*innen nach Größenklassen (KAT I bis KAT V)	33
Abbildung 4	Anzahl der Beschäftigten der bei der Prüfung von Steuerberater*innen unterstützten Unternehmen	34
Abbildung 5	Bei der KSA-Prüfung von Steuerberater*innen unterstützte Unternehmen nach Verwertertypen	35
Abbildung 6	Häufigkeit der Unterstützung des Unternehmens bei der Betriebsprüfung	35
Abbildung 7	Abgabesatz mit und ohne Überschüsse	39
Abbildung 8	Jährlich gemeldete Honorarsummen	40
Abbildung 9	Entwicklung der Künstlersozialabgabe	42
Abbildung 10	Anzahl der Erfassungs- und Bestandsprüfungen sowie Beratungen	44
Abbildung 11	Anzahl der Erfassungs- und Bestandsprüfungen sowie Beratungen nach Anzahl der Beschäftigten seit 2015	45
Abbildung 12	Verwertertypen der Erfassungsprüfungen mit Abgabepflicht 2007-2019	46
Abbildung 13	Verwertertypen der Erfassungsprüfungen mit Abgabepflicht nach Größenkategorien 2015-2019	48
Abbildung 14	Verwertertypen der Bestandsunternehmen 2001-2019	51
Abbildung 15	Anzahl der Selbstmelder und Erfassungsprüfungen aufgrund nicht bestätigter Beratungen 2005-2019	53
Abbildung 16	Erhalt der Hinweise über die Abgabepflicht von AG der KAT I und II, die in Erfassungsprüfungen geprüft wurden	56
Abbildung 17	Aussagen der AG (KAT I und II, Erfassungsprüfungen), die Hinweise über Abgabepflicht erhalten haben	57
Abbildung 18	Erstmalige Anmeldung des Betriebs nach Erhalt der Hinweise über die Abgabepflicht	58
Abbildung 19	Erhalt der Hinweise über die Abgabepflicht des Unternehmens, das die Steuerberater*innen bei der KSA-Prüfung unterstützt haben	59
Abbildung 20	Anmeldung des Unternehmens bei der KSK nach Erhalt der Hinweise über die Abgabepflicht	59
Abbildung 21	Einschätzungen der RV-Prüfer*innen zu Faktoren für gleichbleibende Beanstandungen und Höhe der Anforderungen seit 2015 bei Bestandsprüfungen	61
Abbildung 22	Einschätzungen der RV-Prüfer*innen zu Faktoren für gleichbleibende Beanstandungen und Höhe der Anforderungen seit 2015 bei Erfassungsprüfungen	62
Abbildung 23	Feststellung abgabepflichtiger Entgelte bei der KSA-Prüfung bei AG und StB	63

Abbildung 24	Erwartungen zur Abgabepflicht von AG und StB, wenn abgabepflichtige Entgelte festgestellt wurden	64
Abbildung 25	Erwartungen der abgabepflichtigen AG bzgl. Abgabepflicht (getrennt nach Erfassungs- und Bestandsprüfungen)	65
Abbildung 26	Anteile der Beanstandungen bei Erfassungs- und Bestandsprüfungen in den Jahren 2007-2019	68
Abbildung 27	Höhe der Nachforderungen abzüglich der Gutschriften in Mio. Euro von Bestands- und Erfassungsprüfungen 2007-2019	70
Abbildung 28	Höhe der durchschnittlichen Nachforderungen abzüglich Gutschriften in Euro pro Erfassungsprüfung mit finanzieller Beanstandung nach Verwertertyp 2007-2019	71
Abbildung 29	Höhe der durchschnittlichen Nachforderungen abzüglich Gutschriften in Euro pro Prüfung mit finanzieller Beanstandung bei Bestands- und Erfassungsprüfungen 2015-2019	72
Abbildung 30	Höhe der Säumniszuschläge von Bestands- und Erfassungsprüfungen 2007-2019 (in Euro)	73
Abbildung 31	Höhe der Nachforderungen abzüglich Gutschriften bei Erfassungsprüfungen unterteilt nach Verwertertyp 2015-2019	74
Abbildung 32	Höhe des Aufkommens der Künstlersozialabgabe nach Verwertertyp 2001-2019 in Mio. Euro	75
Abbildung 33	Anteile des Aufkommens der Künstlersozialabgabe nach Verwertertyp 2007-2019	75
Abbildung 34	Höhe des Aufkommens der Künstlersozialabgabe pro Unternehmen differenziert nach Verwertertyp 2001-2019	76
Abbildung 35	Häufigkeit der Unterlagen, die den RV-Prüfer*innen zu Beginn der KSA-Prüfung vorliegen (in %)	83
Abbildung 36	Gewünschte weitere Unterlagen bei Beginn der KSA-Prüfung seitens RV-Prüfer*innen	84
Abbildung 37	Faktoren, die die Höhe des Prüfaufwands (KSA-Prüfung) beeinflussen	85
Abbildung 38	Branchen mit besonders hohem Aufwand für KSA-Prüfung	86
Abbildung 39	Entwicklung des Zeitaufwands für KSA-Prüfung für RV-Prüfer*innen seit Einführung des KSASTabG	87
Abbildung 40	Faktoren, die für RV-Prüfer*innen zu einem geringeren Zeitaufwand bei der KSA-Prüfung führen seit 2015	88
Abbildung 41	Auswirkungen des niedrigeren Zeitaufwands bei der KSA-Prüfung seit 2015	89
Abbildung 42	Faktoren, die zu erhöhtem Zeitaufwand der KSA-Prüfung seit 2015 geführt haben	90
Abbildung 43	Überwiegender Aufwand der KSA-Prüfung für AG und StB bis zum Erhalt des Prüfbescheids/ der Prüfmitteilung	93
Abbildung 44	Zeitaufwand der AG und StB für KSA-Prüfung bis zum Erhalt des Prüfbescheids	94

Abbildung 45	Einschätzung der AG des Zeitaufwands für KSA-Prüfung bis Erhalt des Prüfbescheids/ der Prüfmitteilung differenziert nach Prüfungsart und Beanstandung	95
Abbildung 46	Einschätzung der Steuerberater*innen des Zeitaufwands für KSA-Prüfung bis Erhalt des Prüfbescheids/ der Prüfmitteilung differenziert nach Abgabepflicht	96
Abbildung 47	Einschätzung der AG und StB zum Zeitaufwand für KSA-Prüfung im Vergleich zum Zeitaufwand für Betriebsprüfung	97
Abbildung 48	Einschätzung der AG des Zeitaufwands für KSA-Prüfung im Vergleich zum Zeitaufwand für Betriebsprüfung nach KAT	98
Abbildung 49	Anteil der Erfassungsprüfungen mit Abgabepflicht an allen Erfassungsprüfungen 2019: Erbringer von Sozialleistungen und übrige Unternehmen	99
Abbildung 50	Anteil der Beanstandungen differenziert nach Erbringern von Sozialleistungen und übrigen AG	100
Abbildung 51	Zeitaufwand für Durchführung KSA-Prüfung differenziert nach Erbringern von Sozialleistungen und übrigen AG	101
Abbildung 52	Inanspruchnahme der Geringfügigkeitsgrenze differenziert nach Erbringern von Sozialleistungen und übrigen AG	102
Abbildung 53	Einschätzung der Unterstützungsangebote der KSK für RV-Prüfer*innen	107
Abbildung 54	Häufigkeit der Nutzung von Beratungsangeboten und Materialien für die Durchführung der KSA-Prüfung	108
Abbildung 55	Nutzung weiterer Unterstützungsangebote für KSA-Prüfungen	109
Abbildung 56	Nutzung von Informationsangeboten der KSK durch AG und StB	110
Abbildung 57	Klärung von KSA bezogenen Fragen durch Einholen von Auskünften bei der KSK	111
Abbildung 58	Nutzung von Informationsangeboten der RV-Träger durch AG und StB	112
Abbildung 59	Klärung von KSA bezogenen Fragen durch Einholen von Auskünften bei RV-Trägern	113
Abbildung 60	Vorteile Einbettung der KSA-Prüfung in die Gesamtsozialversicherungsprüfung aus Sicht der RV-Prüfer*innen	114
Abbildung 61	Vorteile einer gesonderten KSA-Prüfung durch die RV-Träger aus Sicht der RV-Prüfer*innen	115
Abbildung 62	Vorteile der Einbettung der KSA-Prüfung in die Gesamtsozialversicherungsprüfung aus Sicht der AG und StB	116
Abbildung 63	Auswirkungen der euBP (inkl. Daten aus der Finanzbuchhaltung) auf die KSA-Prüfung aus Sicht der RV-Prüfer*innen	117
Abbildung 64	Auswirkungen der euBP (inkl. Daten aus der Finanzbuchhaltung) auf die KSA-Prüfung aus Sicht von StB	118
Abbildung 65	Auswirkungen der euBP auf die KSA-Prüfung aus Sicht der AG	119
Abbildung 66	Auswirkungen der Geringfügigkeitsgrenze auf die Prüfung der KSA aus Sicht der RV-Prüfer*innen	122

Abbildung 67	Auswirkungen der Geringfügigkeitsgrenze auf die KSA-Prüfung aus Sicht der Arbeitgeber*innen (AG) und Steuerberater*innen (StB)	123
Abbildung 68	Auswirkung der Geringfügigkeitsgrenze auf die Entgeltmeldung aus Sicht von Arbeitgeber*innen (AG) und Steuerberater*innen (StB)	124
Abbildung 69	der Beitrittsmöglichkeit zu einer AV unter den AG	132
Abbildung 70	Rolle der AV in Beratungen von Steuerberater*innen	133

Abkürzungsverzeichnis

AG	Arbeitgeber*innen
AV	Ausgleichsvereinigung
DRV	Deutsche Rentenversicherung
KAT	Kategorie (Größenklasse Unternehmen)
KSA	Künstlersozialabgabe
KSAStabG	Künstlersozialabgabestabilisierungsgesetz
KSK	Künstlersozialkasse
KSVG	Künstlersozialversicherungsgesetz
RV	Rentenversicherung
RV-Träger	Träger der Rentenversicherung
StB	Steuerberater*innen
WUKL	Wirtschaftsunterklasse
WZ	Wirtschaftszweig

Zusammenfassung

Beschreibung des Vorhabens und Arbeitsziele

Mit dem zum Januar 2015 in Kraft getretenen Künstlersozialabgabestabilisierungsgesetz (KSAStabG) sollte erreicht werden, dass der Abgabesatz zur Künstlersozialversicherung stabilisiert, ein weiterer Anstieg des Künstlersozialabgabesaßes vermieden und die Abgabegerechtigkeit unter den abgabepflichtigen Unternehmen erhöht wird. Weitere Ziele waren, die angewandten Prüfverfahren verwaltungseffizient zu gestalten, d.h. bei möglichst geringem Aufwand eine möglichst hohe Prüfwirksamkeit zu erreichen, sowie eine Verwaltungserleichterung durch Einführung einer Geringfügigkeitsgrenze in Höhe von 450 Euro. Ebenfalls sollte die Gründung von Ausgleichsvereinigungen für die KSK nach § 32 KSVG sowie die Verfahrenspraxis für die Unternehmen erleichtert werden.

Nach einem Zeitraum von vier Jahren war zu evaluieren, inwieweit diese Zielsetzung erreicht wurde und wie sich Kosten und Ertrag seither entwickelt haben. Dabei sollten die Auswirkungen der Regelungen auf die Erbringer von Sozialleistungen entsprechend dem Anliegen des Bundesrates gesondert betrachtet werden.

Methoden und Durchführung

Die Evaluation erfolgte nach einem dreistufigen Evaluationskonzept: Zunächst erfolgte im ersten Schritt eine Auswertung vorhandener Daten der DRV und der KSK. Im zweiten Schritt wurden die Perspektiven der involvierten Akteure mittels quantitativer und qualitativer Methoden erhoben. Die Prüfer*innen der Deutschen Rentenversicherung (RV, n=3.600, Rücklaufquote 41%) wurden in einer bundesweiten Online-Erhebung befragt. Zufällig ausgewählte Stichproben von geprüften Arbeitgeber*innen (n=18.440) und von Steuerberater*innen, die Arbeitgeber*innen bei der KSA-Prüfung unterstützt haben (n=6.000), wurden in einer weiteren Online-Erhebung befragt (Rücklaufquote jeweils 4%). In Form von Interviews wurden alle 12 Prüfer*innen der Künstlersozialkasse (KSK) sowie 12 Ausgleichsvereinigungen (AV) und die zuständige Aufsichtsbehörde befragt. Ergänzend wurden 12 Interviews mit Arbeitgeber*innen zu einzelnen klärungsbedürftigen Fragen geführt.

Gender Mainstreaming

Alle Befragten wurden im Forschungsprojekt und bei den Befragungen gendersensibel angesprochen. Dazu wurde das „Gender-Sternchen“ genutzt, das auch im Bericht bei der Darstellung der Ergebnisse Anwendung findet. Die Forschungsfragen weisen inhaltlich keine geschlechtsspezifischen Dimensionen auf.

Ergebnisse und Schlussfolgerungen

(1) Stabilisierung des Abgabesaßes

Seit dem Jahr 2018 ist eine Stabilisierung des Abgabesaßes trotz des Anstiegs der Zahl der Beitragszahler*innen und der Höhe ihrer Einkommen gelungen, wozu mehrere Faktoren beigetragen haben, die gestiegenen Honorarsummen der Unternehmen ebenso wie deren umfassendere Heranziehung durch eine Ausweitung der Prüfverfahren.

(2) Optimierung der Abgabegerechtigkeit

Die Zahl der Unternehmen, die in Form einer Prüfung oder Beratung mit der KSA befasst wurden, hat sich seit 2015 auf jährlich mehr als 700.000 Unternehmen erhöht. Darunter waren im Jahr 2019 rund

360.000 Erfassungsprüfungen, weiterhin wurden rund 370.000 Arbeitgeber*innen mit weniger als 20 Beschäftigten (KAT I und II) mit den „Hinweisen über die Abgabepflicht nach dem Künstlersozialversicherungsgesetz“ beraten, von denen rund 340.000 diese Beratung bestätigten. Einschließlich rd. 62.000 Bestandsprüfungen wurden im Jahr 2019 rund 760.000 Unternehmen kontaktiert.

Abgabepflichtig sind jährlich rund 100.000 Unternehmen, die durch die DRV mit der KSA in Berührung kommen (Stand 2019). Dies sind rd. 62.000 Unternehmen im Bestand der KSK, rd. 30.000 Unternehmen, die sich im Ergebnis einer Erfassungsprüfung als abgabepflichtig erwiesen haben und rd. 8.000 Selbstmelder mit Abgabepflicht.

Bei knapp 10% der Erfassungsprüfungen wurde eine Abgabepflicht festgestellt. Vor Inkrafttreten des KSASTabG waren 22% der vergleichsweise geringen Zahl geprüfter Unternehmen abgabepflichtig. Seit 2015 sind jährlich etwa 30.000 Unternehmen abgabepflichtig, dies sind 8% der deutlich höheren Zahl geprüfter Unternehmen. Mit zunehmender Unternehmensgröße steigt die Wahrscheinlichkeit, dass bei einer Erfassungsprüfung abgabepflichtige Entgelte festgestellt werden. Der Anteil abgabepflichtiger an allen geprüften Unternehmen liegt in KAT I bei 4% und steigt über 8% in KAT II und 12% in KAT III auf 20% in KAT IV und V. Dies kann daran liegen, dass kleinere Unternehmen seltener überhaupt künstlerische oder publizistische Leistungen oder Werke in Anspruch nehmen oder die Höhe der Honorarsummen die Geringfügigkeitsgrenze nicht überschreitet.

Mit Wirkung des KSASTabG ist die Zahl der Eigenwerber¹ im Bestand der KSK stark angestiegen. Verglichen mit dem Zeitpunkt vor dem Wirkungseintritt des KSASTabG hat sich der Bestand der Eigenwerber bis zum ersten Prüfwahl der vollen Wirksamkeit im Jahr 2014 mehr als verdoppelt, während die anderen beiden Verwertertypen auf etwa dem gleichen Niveau geblieben sind. Die Anzahl der anderen beiden Verwertertypen ist ebenfalls angestiegen.

Die jährliche Zahl der Selbstmelder, die infolge einer Information über die KSA von sich aus Angaben machen, hat sich von 4.500 im Jahr 2014 auf rd. 11.000 im Jahr 2018 mehr als verdoppelt. Bei drei Vierteln der Selbstmelder liegt tatsächlich eine Abgabepflicht vor. Weiterhin wurden durch die neuen Regelungen zur Beratung jährlich zwischen 23.000 und 30.000 Arbeitgeber*innen geprüft, die sonst nicht geprüft worden wären. Von diesen erweisen sich 11% als abgabepflichtig. Im Zeitraum von 2015 bis 2019 kamen insgesamt etwa 50.000 abgabepflichtige Unternehmen in den Bestand der Künstlersozialkasse, die nicht durch die regulären Prüfungen erfasst wurden, darunter 36.500 Selbstmelder und 14.000 Arbeitgeber*innen, die die erhaltene Beratung nicht bestätigt hatten. Somit haben die Maßnahmen des KSASTabG über die jährlich vorab festgelegten Erfassungsprüfungen hinaus eine Wirkung auf die Erfassung abgabepflichtiger Unternehmen. Insbesondere die Beratung der nicht geprüften Arbeitgeber*innen, die damit verbundene Sensibilisierung und die daraus resultierenden Prüfungen tragen dazu bei. Es kann davon ausgegangen werden, dass die Hinweise über die Abgabepflicht zur Information über die KSA (87% der Arbeitgeber*innen erhielten neue Informationen oder Antworten auf ihre Fragen) und somit zu einer Steigerung der Abgabegerechtigkeit beitragen. Mit der erheblichen Ausweitung der Prüfungen infolge des KSASTabG konnten deutlich mehr Unternehmen erreicht werden als vorher. Dies hat zu einer Zunahme der Abgabegerechtigkeit geführt.

(3) Erhöhung der Einnahmen der KSK

Die Anteile der Erfassungsprüfungen mit Beanstandungen sind von 6% im Jahr 2008 bis zu einem Höchstwert von 42% im Jahr 2012 angestiegen, in den Jahren 2013 und 2014 auf 25% gesunken und

¹ Die Begriffe Eigenwerber, (typischer) Verwerter und Selbstmelder sind feststehende Fachbegriffe, die sich auf Unternehmen/ Betriebe und nicht auf Personen beziehen, daher werden sie nicht mit Genderstern bezeichnet.

liegen seit Einführung des KSASTabG auf einem Niveau von 7 bis 8%. Die Anteile der Beanstandungen an den Bestandsprüfungen stiegen zunächst von 29% im Jahr 2013 auf 37% im Jahr 2014 und sanken dann über 27% in den Jahren 2015 und 2016 bis auf 21% im Jahr 2019.

Differenziert nach der Größenkategorie der Unternehmen zeigt sich, dass Arbeitgeber*innen mit mehr Beschäftigten eher Beanstandungen haben als Arbeitgeber*innen mit weniger Beschäftigten.

Die aus den Prüfungen resultierenden Einnahmen (Nachforderungen abzüglich Gutschriften) aus Erfassungsprüfungen erreichten im Jahr 2008 einen Maximalwert von 41 Mio. Euro, bevor der Wert bis 2012 auf 6 Mio. Euro sank. Die Einnahmen aus Bestandsprüfungen stiegen von 2,6 Mio. Euro im Jahr 2013 auf den Maximalwert von 9,6 Mio. Euro im Jahr 2016 an. Mit Inkrafttreten des KSASTabG stiegen die Einnahmen auf Werte um rd. 20 Mio. Euro pro Jahr aus Erfassungsprüfungen und rd. 9 Mio. Euro pro Jahr aus Bestandsprüfungen an.

Die indirekten Auswirkungen der Prüfungen in Form der von Selbstmeldern nach erfolgter Information abgeführten Beträge liegen zwischen 14 Mio. Euro in den Jahren 2015 und 2016 und 19 Mio. Euro im Jahr 2018.

Der Großteil der Einnahmen aus den Prüfungen entsteht bei Erfassungsprüfungen, da deren Anzahl seit 2015 deutlich gestiegen ist. Darunter haben Eigenwerber seit 2015 den größten Anteil. Zu den Gesamteinnahmen tragen seit 2015 die Eigenwerber mit Beträgen zwischen 13 und 16 Mio. Euro pro Jahr am meisten bei. Die Einnahmen aus Prüfungen bei den typischen Verwertern betragen seit dem Jahr 2015 zwischen 4 und 5 Mio. Euro. Die Einnahmen von Generalklauselunternehmen liegen bei rd. 1,5 Mio. Euro. In der Summe liegen die Einnahmen aus Prüfungen der Rentenversicherung einschließlich der Säumniszuschläge und der Abgaben von Selbstmeldern zwischen 42 Mio. Euro im Jahr 2015 und rd. 49 Mio. Euro in den Jahren 2016 und 2018. Hinzu kommen etwa 1,6 Mio. Euro jährliche Einnahmen aus Schwerpunktprüfungen der KSK.

(4) Verhältnis von Aufwand und Ertrag der Prüfungen

Der finanzielle Prüfaufwand der Verwaltung lag im Jahr vor Inkrafttreten des KSASTabG bei 4,2 Mio. Euro. Nach dessen Inkrafttreten und der deutlich höheren Zahl an Prüfungen lag der monetäre Aufwand der Prüfungen bei rd. 20 Mio. Euro in den Jahren 2015 und 2016 sowie rd. 21 Mio. Euro in den Jahren 2017 bis 2019. Diesem Prüfaufwand stehen die Prüfergebnisse (Erträge aus Nachforderungen und Säumniszuschlägen abzüglich Gutschriften plus Beiträge aus Selbstmeldungen) gegenüber. Die Jahressummen sind seit Inkrafttreten des KSASTabG von rd. 27 Mio. Euro im Jahr 2014 vor Inkrafttreten des KSASTabG auf weit über 40 Mio. Euro in den Jahren 2015 bis 2018 gestiegen und lagen im Jahr 2019 bei rd. 39,8 Mio. Euro (zuzüglich 1,6 Mio. Euro pro Jahr Einnahmen der KSK).

Die Erträge übersteigen die Kosten pro Prüfung zum Teil erheblich, dies gilt auch für kleinere Unternehmen. Wenn die Prüfungen von Unternehmen dieser Kategorie nicht mehr durchgeführt würden, bedeutete dies eine Verletzung des Ziels der Abgabegerechtigkeit, und möglicherweise würden kleinere Unternehmen von sich aus weniger Abgabepflichten melden, wenn sie nicht mehr damit rechnen müssten, dass ihre Angaben überprüft werden.

Der finanzielle Prüfaufwand der Wirtschaft lag im Jahr 2014 vor Inkrafttreten des KSASTabG unter 2 Mio. Euro. Seit dem Jahr 2015 stieg der monetäre Aufwand der Prüfungen für die Unternehmen auf Jahreswerte um rd. 10 Mio. Euro an.

Der Online-Befragung von Arbeitgeber*innen lassen sich keine Hinweise darauf entnehmen, dass die Regelungen des KSASTabG sich stärker auf den Aufwand oder die Belastung von Erbringern von Sozialleistungen auswirken. Ein Vergleich ergibt, dass der Anteil der Erfassungsprüfungen mit Abgabepflicht an allen Erfassungsprüfungen bei Erbringern von Sozialleistungen mit 11,5% höher ist

als bei den übrigen Unternehmen mit 7,7%. Diese Differenz steigt mit zunehmender Größe des Unternehmens.

Ein Abgleich der Ergebnisse der ISG-Evaluation mit den Berechnungsergebnissen des Statistischen Bundesamts ergibt keine gravierende Diskrepanz. Das ISG berechnet den Mehraufwand für die Verwaltung um 1,3 Mio. Euro höher und den Mehraufwand für die Wirtschaft um 4 Mio. Euro niedriger als das Statistische Bundesamt, letzteres ohne Berücksichtigung der Heranziehung von Steuerberatern. Somit stimmen die Ergebnisse beider Herangehensweisen von der Größenordnung her etwa überein. Das BMAS hatte im Gesetzgebungsverfahren den Verwaltungsaufwand niedriger eingeschätzt als die von Statistischem Bundesamt und ISG berechneten Werte, war allerdings von einer nur halb so hohen Zahl der Prüfungen mit Beanstandungen ausgegangen, deren Prüfung sehr aufwändig ist. Auch der Aufwand für die Wirtschaft fällt diesen Berechnungen zufolge höher aus als vom BMAS ursprünglich angenommen.

(5) Einführung einer neuen Geringfügigkeitsgrenze

Die Bewertung der neu eingeführten Geringfügigkeitsgrenze in Höhe von 450 Euro fällt unterschiedlich und teilweise widersprüchlich aus. Sie wird von den RV-Prüfer*innen als eine Erleichterung bei der Durchführung der KSA-Prüfung gesehen. Die Steuerberater*innen sehen ebenfalls Vorteile – allerdings in einem geringeren Umfang als die RV-Prüfer*innen. Die Mehrheit der Arbeitgeber*innen, bei denen die Grenze bereits zur Anwendung kam, sieht bisher keine Erleichterung durch Einführung der Grenze. Ein Grund dafür, dass die Arbeitgeber*innen bisher wenig von der Einführung dieser Grenze profitieren, könnte sein, dass Arbeitgeber*innen nach wie vor bzw. immer wieder Schwierigkeiten bei der Feststellung der abgabepflichtigen Entgelte haben. Vor den Hintergrund ihrer bisherigen Erfahrungen sprechen sich die RV-Prüfer*innen für eine Anhebung der Geringfügigkeitsgrenze aus. Auch wenn sie momentan noch nicht so eindeutige Vorteile wie die RV-Prüfer*innen sehen, sprechen sich auch die Arbeitgeber*innen und Steuerberater*innen für eine Anhebung der Geringfügigkeitsgrenze aus.

Bei der derzeitigen Höhe führt die Geringfügigkeitsgrenze zu Einnahmeausfällen der KSK in Höhe von rd. 125.000 Euro pro Jahr, was in Relation zu den jährlichen Einnahmen des KSK einen Anteil von 0,04% ausmacht.

(6) Ausgleichsvereinigungen

Die Einführung des KSABG hat für die Gründung und Überprüfung der AVen in dieser Hinsicht zu keinen neuen inhaltlichen Entwicklungen geführt, sondern war eine (gesetzliche) Anpassung an die bis dahin vertraglich geregelte Praxis. Insgesamt kann aus Sicht der KSK festgehalten werden, dass eine gesetzliche Regelung für Abweichungen des Melde- und Abgabeverfahrens erforderlich war und sich diese in der Praxis bewährt hat. Die Regelung ist nach Einschätzung der Künstlersozialkasse praxisgerecht und führt zum gewünschten Ergebnis. Sie konnte zur Beseitigung von Unsicherheiten, zu weniger Diskussionen zwischen den Vertreter*innen der Ausgleichsvereinigungen und der KSK als betreuende Behörde und damit auch zu einem gewissen Bürokratieabbau bei der KSK beitragen.

*(7) Optimierungsmöglichkeiten aus Sicht der befragten Akteur*innen*

Zu allen Themen der Evaluation wurden von den befragten Akteur*innen Vorschläge zur Optimierung gemacht. Diese Vorschläge wurden zunächst systematisiert und in ihrem breiten Spektrum dargestellt. Anschließend wurden die Vorschläge aufgegriffen, die auf Basis der Evaluationsergebnisse als Handlungsempfehlungen geeignet erscheinen.

1. Einleitung

Seit Anfang der 1980er Jahre werden selbstständige Künstler und Publizisten durch die Künstlersozialversicherung im Hinblick auf Rente, Krankheitsrisiken und seit Mitte der 1990er Jahre gegen das Risiko der Pflegebedürftigkeit abgesichert. Die finanzielle Grundlage der Künstlersozialversicherung bildet eine Mischfinanzierung aus Eigenbeiträgen der Versicherten (50%), der Künstlersozialabgabe der Unternehmen (KSA, 30%) und einem Bundeszuschuss (20%). Nach § 26 Absatz 5 Künstlersozialversicherungsgesetz (KSVG) bestimmt das Bundesministerium für Arbeit und Soziales (BMAS) im Einvernehmen mit dem Bundesministerium der Finanzen (BMF) jährlich den Prozentsatz der KSA für das folgende Kalenderjahr in Orientierung am geschätzten Bedarf der Künstlersozialkasse (KSK). Nachdem der Abgabesatz bis zum Jahr 2014 von 3,9 % auf 5,2 % angestiegen war und zu einer deutlich höheren Belastung der Verwerter selbstständiger künstlerischer oder publizistischer Leistungen geführt hatte, sollte mit dem zum Januar 2015 in Kraft getretenen KSASabG erreicht werden, dass der Abgabesatz stabilisiert, ein weiterer Anstieg des Künstlersozialabgabesatzes vermieden und die Abgabegerechtigkeit unter den abgabepflichtigen Unternehmen erhöht wird.

Einzelne Teilziele des KSASabG waren:

- Der Künstlersozialabgabesatz sollte stabilisiert werden, um eine zunehmende Belastung der Unternehmen zu vermeiden.
- Eine größere Abgabegerechtigkeit zwischen den Unternehmen sollte hergestellt werden.
- Die angewandten Prüfverfahren sollten verwaltungseffizient sein, d.h. bei möglichst geringem Aufwand eine möglichst hohe Prüfwirksamkeit entfalten.
- Eine Entlastung kleinerer Unternehmen und eine Verwaltungserleichterung wurden durch eine „Geringfügigkeitsgrenze“ in Höhe von 450,- Euro pro Jahr angestrebt.
- Die Gründung von Ausgleichsvereinigungen nach § 32 KSVG sowie die Verfahrenspraxis für die Unternehmen sollten erleichtert werden.

Diese Ziele sollten u.a. durch folgende Mittel erreicht werden:

- Ausweitung der KSA-Prüfungen bei Arbeitgeber*innen im Rahmen der Gesamtsozialversicherungsprüfung.
- Bessere Information potenziell abgabepflichtiger Unternehmen durch die Beratung der RV-Träger (KAT I- und II-Unternehmen).² Den entsprechenden Arbeitgeber*innen werden mit der Prüfanündigung im Rahmen der Betriebsprüfung „Hinweise zur Abgabepflicht nach dem Künstlersozialversicherungsgesetz“ übersandt.
- Qualitäts- und Wissenssteigerung durch branchenspezifische Schwerpunktprüfungen sowie Aufbereiten von Informationen, Beratung und Schulung der Prüfer*innen der RV-Träger durch eine neu gebildete KSK-Prüfgruppe.

Die Gesetzesbegründung zum KSASabG sieht vor, nach einem Zeitraum von vier Jahren zu evaluieren, inwieweit diese Zielsetzungen erreicht wurden und wie sich die Kosten seither entwickelt

² Die Unternehmen werden bei den Prüfungen der RV-Träger nach fünf Größenkategorien (KAT I bis KAT V) differenziert: Die Kategorie I bilden Unternehmen mit bis zu 5 Beschäftigten. Unternehmen mit 6 bis 19 Beschäftigten sind der Größenkategorie II zugeordnet. Kategorie III-Unternehmen haben 20 bis 99 Beschäftigte, Kategorie IV-Unternehmen über 100 bis 499 Beschäftigte und Kategorie V-Unternehmen mehr als 499 Beschäftigte.

haben. Das Bundesministerium für Arbeit und Soziales (BMAS) hat das Institut für Sozialforschung und Gesellschaftspolitik (ISG) im Januar 2019 mit dieser Evaluierung beauftragt.

2. Das Künstlersozialabgabestabilisierungsgesetz im Überblick

Zentrale Ziele des KSASTabG sind die Stabilisierung des Abgabesatzes, eine größere Abgabegerechtigkeit, eine Erhöhung der Prüfwirksamkeit bei verringertem Aufwand, eine Verwaltungsvereinfachung im Geringfügigkeitsbereich und eine Erleichterung bei der Gründung von Ausgleichsvereinigungen und weiteren Verfahrensabläufen. Um diese Ziele zu erreichen, enthält das KSASTabG im Einzelnen folgende Neuregelungen:

- Alle Arbeitgeber*innen, die als abgabepflichtige Unternehmer nach § 24 des Künstlersozialversicherungsgesetzes bei der Künstlersozialkasse erfasst wurden, werden mindestens alle vier Jahre geprüft (§ 28p Abs. 1a Satz 2 Nr. 1 SGB IV).
- Arbeitgeber*innen mit mehr als 19 Beschäftigten (sogenannte KAT III- bis KAT V-Unternehmen) werden ebenfalls mindestens alle vier Jahre geprüft (§ 28p Abs. 1a Satz 2 Nr. 2 SGB IV).
- Für Arbeitgeber*innen mit weniger als 20 Beschäftigten (sogenannte KAT I- und KAT II-Unternehmen), die nicht im Verwerterbestand der KSK geführt werden, wird ein jährliches Prüfkontingent festgelegt, das mindestens 40% der im jeweiligen Kalenderjahr zur Prüfung anstehenden Arbeitgeber*innen umfasst (§ 28p Abs. 1a Satz 2 Nr. 3 SGB IV). Für diese Unternehmen gilt in der Folge ein durchschnittlich 10-jähriger Prüfturnus.
- Die Information potenziell KSA-pflichtiger Unternehmen soll durch Beratung der RV-Träger verbessert werden. Beraten werden im Rahmen der turnusmäßigen Betriebsprüfungen alle KAT I- und KAT II-Unternehmen, die in einem Jahr nicht Teil des Prüfkontingents sind (§ 28p Abs. 1b Satz 2 bis 7 SGB IV). Diesen Arbeitgeber*innen werden mit der Prüfkündigung „Hinweise zur Abgabepflicht nach dem Künstlersozialversicherungsgesetz“ übersandt. Die Arbeitgeber*innen sollen dann schriftlich bestätigen, dass sie über die Künstlersozialabgabe unterrichtet worden sind und alle abgabepflichtigen Sachverhalte melden werden. Wird die Beratung nicht bestätigt, erfolgt eine Prüfung der Künstlersozialabgabe durch den RV-Träger. Mit den „Hinweisen zur Abgabepflicht nach dem Künstlersozialversicherungsgesetz“ soll erreicht werden, dass sich jede/r Arbeitgeber*in mit der Künstlersozialabgabe auseinandersetzt.
- Die Neufassung des § 35 Abs. 2 KSVG räumt der Künstlersozialkasse künftig ein eigenes Prüfrecht auch bei Arbeitgeber*innen ein. In den Jahren vor Inkrafttreten des KSASTabG prüfte die Künstlersozialkasse nur Unternehmen ohne Beschäftigte und Ausgleichsvereinigungen.
- Eine Qualitäts- und Wissenssteigerung soll durch branchenspezifische Schwerpunktprüfungen sowie die Aufbereitung von Informationen, Beratung und Schulung der Prüfer*innen der RV-Träger durch eine neu gebildete KSK-Prüfgruppe erreicht werden (§ 35 Absatz 2 und 3 KSVG).
- Die notwendige enge Zusammenarbeit und Abstimmung zwischen der KSK und den Trägern der Rentenversicherung (RV) bei den Arbeitgeberprüfungen soll durch eine gemeinsame Arbeitsgruppe aus Vertreter*innen der KSK, der RV-Träger und des BMAS (als beratendes Mitglied) koordiniert werden (§ 35 Absatz 4 KSVG). Diese gemeinsame Arbeitsgruppe tagt mindestens halbjährlich.
- Die Geldbußen bei Verstößen gegen Aufzeichnungs-, Melde- und Auskunftspflichten nach § 36 Absatz 2 Nummer 1 und 3 KSVG werden auf 50.000 Euro erhöht (§ 36 Absatz 3 KSVG).
- Ausgleichsvereinigungen können nur noch durch Vertrag zwischen KSK und einer Vertreterin oder einem Vertreter mehrerer Unternehmen gegründet werden. Ihnen können auch nicht abgabepflichtige Unternehmen angehören. Das Melde- und Abgabeverfahren kann abweichend

von § 27 KSVG geregelt werden. Die KSK ist verpflichtet, eine nach § 27 Absatz 1 Satz 3 KSVG vereinbarte abweichende Berechnungsgröße regelmäßig zu überprüfen (§ 32 Absatz 1 und 2 KSVG).

3. Evaluationskonzept – Ziel und Forschungsfragen

3.1 Ziel der Evaluation und Forschungsfragen

Die Evaluierung des vierjährigen Geltungszeitraums soll Aufschluss darüber geben, ob die Ziele des KSASTabG erreicht wurden. Sofern Ziele mit den gewählten Mitteln eventuell nicht oder nicht vollständig erreicht wurden oder mit anderen Mitteln effizienter erreicht werden könnten, sollten alternative Handlungsoptionen diskutiert werden. Dabei war auch der Kostenaufwand eventueller Anpassungen einzubeziehen.

Diese Regelungen werden im vorliegenden Bericht hinsichtlich des *Grades der Zielerreichung* untersucht. Im Hinblick darauf sind 13 Forschungsfragen zu beantworten zu den Aspekten:

- Zahl der abgabepflichtigen Unternehmen nach unterschiedlichen Kategorien (Größenklassen, neu erfasste und Bestandsunternehmen) in der jährlichen Entwicklung seit 2014,
- Auswirkung der Ausweitung der Unternehmensprüfungen, Umfang und Effizienz der Prüfungen, differenziert nach Erfassungs- und Bestandsprüfungen,
- Bearbeitungsaufwand der Prüfungen und Auswirkung unterschiedlicher Faktoren wie Routine der Prüfer*innen, Schulung der Prüfer*innen, Information und Beratung der Unternehmen etc.,
- Möglichkeiten der Optimierung der Prüfverfahren sowie der Kooperation zwischen KSK und der Rentenversicherung als prüfender Instanz,
- Entwicklung von Volumen und Struktur der Einnahmen der KSK,
- Erfüllungsaufwand der Verwaltung und der Unternehmen sowie Möglichkeiten eines optimierten Abgabeverfahrens,
- Auswirkungen der geänderten Regelungen auf die Sozialleistungsträger.

Die Regelungen des KSASTabG werden weiterhin im Hinblick auf die *Zielgenauigkeit des Mitteleinsatzes* untersucht. Dazu wurden 29 Forschungsfragen in acht thematischen Fragenkomplexen formuliert; zu untersuchen ist insbesondere:

a) im Fragenkomplex zu integrierten Arbeitgeberprüfungen:

- inwieweit die integrierten KSA-Prüfungen im Rahmen der Prüfung des Gesamtsozialversicherungsbeitrags sowie die Neuregelung zum Umfang der Prüfpflicht sowie zum Prüfrhythmus zu einer Effizienzsteigerung der Prüfungen und zu einer gestiegenen Abgabegerechtigkeit geführt haben,
- ob der Einsatz allgemeiner oder spezialisierter Prüfer*innen zu besseren Ergebnissen führt, und wie die Wirkung einer Beratung allgemein tätiger Prüfer*innen durch spezialisierte Prüfer*innen eingeschätzt wird,
- wie sich die Kategorisierung von Unternehmen, die Kriterien der Stichprobenauswahl der zu prüfenden Unternehmen und die Einbeziehung von Haupt- und Unterbetrieben bewährt haben;

b) im Fragenkomplex zu Erfassungs- und Bestandsprüfungen sowie zur Abgrenzung der Prüfkontingente:

- ob die Struktur der Stichprobenauswahl zu Prüfungszwecken optimierbar ist, indem z.B. Unternehmen der Kategorien I bis II weniger und Unternehmen der Kategorien III bis V intensiver geprüft werden;

- c) im Fragenkomplex zur Information und Beratung der Unternehmen:
 - wie sich die Maßnahmen zur Information und Beratung der Unternehmen auswirken und
 - ob sich die Kombination von Prüfungen mit Information und Beratung bewährt hat;
- d) im Fragenkomplex zur Einrichtung einer KSK-Prüfgruppe:
 - wie sich die Einrichtung einer KSK-Prüfgruppe bewährt hat,
 - wie die Kooperation mit der Prüfung durch die Rentenversicherung funktioniert und ob die Prüfungsvolumina verlagert werden sollten;
- e) in den Fragenkomplexen zur Einrichtung einer *gemeinsamen Arbeitsgruppe* und zur Erhöhung der *Geldbuße*:
 - welche Auswirkungen die Bildung der gemeinsamen Arbeitsgruppe hat und ob diese einer Weiterentwicklung (in konzeptioneller oder inhaltlicher Hinsicht) bedarf,
 - ob die Erhöhung von Geldbußen zur Erhöhung der Meldesorgfalt beigetragen hat;
- f) in den Fragenkomplexen zur *Geringfügigkeitsgrenze* und zur Bildung von *Ausgleichsvereinigungen*:
 - wie die Geringfügigkeitsgrenze seitens der Unternehmen eingeschätzt wird im Hinblick auf Bekanntheit, Aufwandsersparnis, Höhe und Praktikabilität,
 - wie sich die Möglichkeit, Ausgleichsvereinigungen zu bilden, in Bezug auf Inanspruchnahme, Bürokratie- und Verfahrenserleichterungen sowie finanzielle Effekte auswirken.

In der Untersuchung sind geeignete Forschungsmethoden ausgewählt und abgestimmt worden, mit denen verfügbare statistische Daten und die zu generierenden Befragungsdaten so aufbereitet und ausgewertet werden können, dass sich diese insgesamt 42 Forschungsfragen auf dieser Basis beantworten lassen. Im Verlauf der Evaluation musste trotz der sorgfältigen Auswahl und Abstimmung der Methoden festgestellt werden, dass auf Basis der zur Verfügung stehenden Daten nicht alle Forschungsfragen beantwortet werden konnten. Eine kurze Erläuterung dazu, um welche Fragen es sich handelt und welche Einschränkungen bei den Daten vorliegen, findet sich am Ende des Kapitels 12.

3.2 Methodisches Konzept

In der Evaluierung des KSASabG kam ein Mix von quantitativen und qualitativen Methoden zur Anwendung, die je nach Erfordernis zugeschnitten wurden. *Quantitative* Untersuchungsmethoden kamen bei statistischen Analysen und schriftlichen Online-Befragungen (Ziehung einer Zufallsstichprobe von Arbeitgeber*innen und Steuerberater*innen sowie eine Vollerhebung der Prüfer*innen von RV-Trägern) zum Einsatz. *Qualitative* Untersuchungsmethoden kamen bei explorativen Experteninterviews (Vorbereitung der Befragungen von DRV, KSK, Ausgleichsvereinigungen), leitfadengestützten Experteninterviews (KSK-Prüfer*innen, Ausgleichsvereinigungen) sowie bei Expertenkonsultationen zur Vorbereitung einer quantitativen Erhebung (Workshop mit Gruppendiskussion) zur Anwendung. Des Weiteren wurde für die Bewertung erster wissenschaftlicher Ergebnisse in einer frühen, noch nicht endgültig abgeschlossenen Auswertungsphase ein Expert*innenworkshop durchgeführt.

Zur Evaluation des KSASabG wurde ein dreistufiges Evaluationskonzept verwendet: Auf der Basis einer Zusammenstellung und differenzierten Auswertung vorhandener Daten (Modul 1) wurden weitere Untersuchungsschritte aufgebaut, die multiperspektivisch angelegt waren, indem sie sowohl die in die Umsetzung der Verwaltungs- und Prüfprozesse involvierten Akteure als auch die

Unternehmen als die zur Beitragszahlung verpflichteten Akteure mit ihren Erfahrungen und Einschätzungen einbezogen (Modul 2). Des Weiteren erfolgte ein Abgleich mit den Ex-ante-Schätzungen des Statistischen Bundesamts (Modul 3).

3.2.1 Aufbereitung und Auswertung statistischer Daten

Zur Durchführung der Evaluation wurden dem ISG von der DRV und der KSK die benötigten Daten zur Verfügung gestellt. Die DRV stellte aggregierte Daten zu den Prüfergebnissen der Künstlersozialabgabe durch die RV-Träger in den Jahren 2007 bis 2019 zur Verfügung. Der Datensatz der DRV enthält Angaben über:

- Die Anzahl der Prüfungen, unterteilt nach den Größenkategorien (KAT) sowie nach Erfassungs- und Bestandsprüfungen.
- Die Anzahl der abgabepflichtigen Arbeitgeber*innen, unterteilt nach KAT. Die Erfassungsprüfungen sind außerdem unterteilt nach den Verwertertypen (typischer Verwerter, Eigenwerber und Generalklauselunternehmen). Bei den geprüften Bestandsunternehmen wurde nicht nachgehalten, um welchen Verwertertyp es sich handelt und ob es überhaupt (noch) abgabepflichtig ist.
- Die Anzahl der Beanstandungen, die Höhe der Nachforderungen, Gutschriften und Säumniszuschläge, je unterteilt nach KAT, Bestands- und Erfassungsprüfungen sowie für die Erfassungsprüfungen nach Verwertertyp.
- Die Anzahl der bestätigten Beratungen unterteilt nach KAT sowie die ursprünglichen Beratungen, die aufgrund fehlender Bestätigung von der DRV geprüft wurden. Die abgabepflichtigen Unternehmen unter den ursprünglichen Beratungen sind unterteilt nach Verwertertyp und nach dem Vorliegen von Beanstandungen.

Alle Angaben sind zusätzlich gesondert für Erbringer von Sozialleistungen (siehe auch Kapitel 3.2.4) vorhanden. Das ist notwendig, um Auswirkungen des KSASabG auf Erbringer von Sozialleistungen untersuchen zu können.

Die KSK übermittelte dem ISG Daten zum Abgabesatz, zur Abgabehöhe und zu den abgabepflichtigen Unternehmen im Bestand der KSK für die Jahre 2001 bis 2019. In diesem Datensatz sind folgende Angaben enthalten:

- Die Höhe des Abgabesatzes und zusätzlich die Höhe des Abgabesatzes, wie er ohne Berücksichtigung von Überschüssen hätte festgesetzt werden müssen,
- die Anzahl der abgabepflichtigen Unternehmen unterteilt nach Verwertertyp,
- die Anzahl der Selbstmelder, ab 2007 auch unterteilt nach Abgabepflicht und Verwertertyp,
- Honorarsummen und Künstlersozialabgabe, unterteilt nach Verwertertyp,
- die Anzahl der Unternehmen, die unter die Geringfügigkeitsgrenze fallen, unterteilt nach Eigenwerbern und Generalklauselunternehmen sowie nach Vorliegen von Honorarsummen sowie
- die Höhe der Einnahmeausfälle aufgrund der Geringfügigkeitsgrenze bei Bestandsunternehmen der KSK.

Beide Datensätze wurden zusammengefügt, so dass die Prüfergebnisse der DRV und die Entgelte und Angaben der KSK gemeinsam für das jeweilige Jahr vorliegen. Die Angaben der KSK beziehen sich auf das jeweilige Jahr und werden immer wieder für zurückliegende Jahre von der KSK aktualisiert. Dagegen enthält der Datensatz der DRV die Angaben zu den Prüffahren. Die Ergebnisse der Prüfungen beziehen sich wiederum auf die Abgabepflicht der vergangenen fünf Jahre, die vor dem

Jahr der Prüfung lagen.³ Wenn im Jahr der Prüfung durch den RV-Träger eine Abgabepflicht festgestellt wurde, kann die Abgabepflicht bis zu fünf Jahre zurückliegen. Beispielsweise kann eine im Jahr 2015 durch den RV-Träger festgestellte Abgabepflicht auf eine abgabepflichtige Entgeltzahlung eines Arbeitgebers im Jahr 2010 zurückzuführen sein. Im Datensatz der DRV würde diese/r Arbeitgeber*in im Jahr 2015 als abgabepflichtiger Fall unter den Prüfungen auftauchen, während er als Unternehmen im Bestand der KSK in das Jahr 2010 zählen würde. Die Daten der KSK und der DRV für das gleiche Jahr beziehen sich daher auf unterschiedliche Zeiten, was bei der gemeinsamen Auswertung der Daten berücksichtigt werden muss. Teilweise wurden die Daten so aufbereitet, dass sie sich direkt aufeinander beziehen können, was an entsprechender Stelle erläutert wird.

3.2.2 Befragungen zu Erfahrungen und Einschätzungen

Durch die statistischen Analysen lassen sich objektiv beobachtbare Entwicklungstrends und deren Veränderung infolge des KSASTabG analysieren, aber die Umstände der Implementation dieser Änderungen, der damit verbundene Aufwand und die wahrgenommene Wirksamkeit lassen sich nur durch Befragungen der beteiligten Akteure ermitteln. Da diese Bewertungen je nach Akteur auch unterschiedlich ausfallen können, ist dazu ein multiperspektivischer Ansatz erforderlich. Daher wurden die Erfahrungen und Bewertungen in Bezug auf die Regelungen des KSASTabG von drei Gruppen beteiligter Akteure ermittelt: Die Erfahrungen und Einschätzungen der Prüfer*innen der RV-Träger sind durch deren Befragung in Form einer bundesweiten Online-Befragung (Vollerhebung; 3.600 Prüfer*innen) ermittelt worden. Die KSK-Prüfer*innen (Vollerhebung; 12 Prüfer*innen sowie zusätzlich 2 zuständige Referatsleiter) sind in Form von leitfadengestützten Interviews zu ihren Erfahrungen und Einschätzungen befragt worden. Die dritte Zielgruppe der Befragung sind geprüfte Unternehmen (Arbeitgeber*innen⁴; n=18.440) sowie Steuerberater*innen, die Unternehmen bei der KSA-Prüfung unterstützen (n=6.000). Da ca. 70% der Arbeitgeber*innen in den Größenkategorien I und II (mit 1-19 Beschäftigten) von Steuerberater*innen bei der KSA-Prüfung unterstützt werden, sind 6.000 Steuerberater*innen angeschrieben und gebeten worden, Angaben zu dem letzten Unternehmen, das er/sie bei der Prüfung unterstützt hat, zu machen. Zur Klärung vertiefender Fragen sind Interviews mit Vertretern der Ausgleichsvereinigungen (n=12), der Künstlersozialkasse (als betreuender Behörde) und des Bundesamts für Soziale Sicherung (als Aufsichtsbehörde) sowie vertiefende Kurzinterviews mit Arbeitgeber*innen, die sich an der Online-Befragung beteiligt haben (n=12), durchgeführt worden.

Die Erstellung aller Befragungsinstrumente erfolgte in einem qualitativen Vorbereitungsschritt (Expert*innenworkshop) sowie in Abstimmung mit dem Auftraggeber und den Mitgliedern der Gemeinsamen Arbeitsgruppe (§ 35 Absatz 4 KSVG; siehe Beschreibung oben unter 2). Die Arbeitsgruppe nahm im Rahmen der Evaluation die Rolle eines projektbegleitenden Beirats ein. Entsprechend wurden die Mitglieder beim Design der relevanten Fragestellungen und deren Operationalisierung eingebunden.

3.2.3 Ergebnisabgleich mit den Ex-ante-Schätzungen des Statistischen Bundesamts

Die statistischen Analysen im Rahmen des Moduls 1 haben unter anderem auch Analysen der Kostenentwicklung zum Inhalt. Parallel zu diesen Analysen im Rahmen der Evaluation nimmt auch das Statistische Bundesamt eine Überprüfung der vorab erstellten Ex-ante-Schätzungen zum

³ Wurden Unternehmen durch die Träger der Rentenversicherung nach § 28 Abs. 1b SGB IV beraten, bezieht sich die Jahresangabe auf das Jahr, in dem sie beraten wurden.

⁴ Die Träger der Rentenversicherung prüfen Arbeitgeber*innen (§ 28p des Vierten Buches Sozialgesetzbuch), d.h. Unternehmen, die mindestens einen Beschäftigten haben oder hatten. Die KSK prüft auch Unternehmern ohne Beschäftigte und den Ausgleichsvereinigungen.

KSASTabG hinsichtlich des Erfüllungsaufwands für die Verwaltung und für die Wirtschaft vor. Diese Schätzungen werden vom Statistischen Bundesamt mittels nicht repräsentativer Befragungen bei Unternehmen und Verwaltung (in diesem Fall von Experten der RV-Träger und der KSK) überprüft und validiert. Die kostenbezogenen Ergebnisse des Moduls 1 der Evaluation wurden mit diesen Überprüfungsergebnissen abgeglichen, um ggf. abweichende Ergebnisse im Hinblick auf mögliche Gründe für diese Abweichungen überprüfen zu können.

3.2.4 Erbringer von Sozialleistungen

Ein weiterer Aspekt, der im Rahmen der Evaluierung zu berücksichtigen war, ist die Frage der Auswirkungen der Regelungen auf die Erbringer von Sozialleistungen. Dazu hat der Bundesrat die Bundesregierung aufgefordert (Beschluss des Bundesrats vom 13. Juni 2014, BR-Drs. 181/14 -B). In dem Beschluss heißt es, dass die Ausweitung der Prüftätigkeiten einen weiteren Bürokratieaufwand nach sich zieht, von dem auch Erbringer von Sozialleistungen betroffen sind, zum Beispiel Pflegeheime, die Künstler*innen 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.

Um die im Rahmen der Evaluation ausgewerteten Daten nach Erbringern von Sozialleistungen differenzieren zu können, musste zunächst eine Definition von „Erbringern von Sozialleistungen“ erfolgen. Die folgende Definition wurde in Abstimmung mit der „Gemeinsamen Arbeitsgruppe nach § 35 Absatz 4 KSVG“ entwickelt.

Die für die Sozialpolitik grundlegenden Sozialgesetzbücher (SGB I bis XII) sind (teilweise) mit der Leistungsgewährung befasst und enthalten Regelungen darüber, welche Leistungen in welchem Umfang unter welchen Voraussetzungen erbracht werden. Weiterhin ist geregelt, welche Institutionen für die Verwaltung und welche für die Leistungserbringung verantwortlich sind. Zu unterscheiden sind demnach Leistungsträger und Leistungserbringer. Leistungsträger verwalten die zur Verfügung stehenden finanziellen Mittel. Dies sind in erster Linie die Sozialversicherungen (Rentenversicherungen, Krankenversicherungen, Träger der Unfallversicherung, Träger der Pflegeversicherung, Agentur für Arbeit). Soziale Leistungen werden vom zuständigen Träger der Sozialleistungen bewilligt. Dieser muss die Leistungen jedoch nicht selbst erbringen. Leistungserbringer können privatwirtschaftliche Anbieter, Anbieter der Freien Wohlfahrtspflege oder auch öffentliche Institutionen (z.B. Kommunen mit ihren Sozialen Diensten und Einrichtungen) sein. In den einzelnen Bereichen sozialer Leistungen bestehen dabei Unterschiede: Der ambulante Gesundheitsbereich ist insbesondere durch private Anbieter geprägt, während in der Jugendhilfe, Altenhilfe oder Eingliederungshilfe (für Menschen mit Behinderungen) die Leistungserbringer eher Einrichtungen der freien Wohlfahrtspflege oder Kommunen selbst sind (vgl. auch Engel 2011).⁵ Es wurde vereinbart, nur Leistungserbringer und nicht Leistungsträger als hier relevant zu betrachten.

Zur Definition von „Erbringern von Sozialleistungen“ im Rahmen der Evaluation des KSASTabG wurde die Klassifikation der Wirtschaftszweige des Statistischen Bundesamts (Ausgabe 2008, WZ 2008) herangezogen. Diese dient dazu, die wirtschaftlichen Tätigkeiten von Unternehmen, Betrieben und anderen statistischen Einheiten in allen amtlichen Statistiken einheitlich zu erfassen (Bundesagentur für Arbeit).⁶ Diese Klassifikation unterteilt sich in Abschnitte, Abteilungen, Gruppen, Klassen und Unterklassen, wobei „Unterklassen“ der höchste Differenzierungsgrad ist. Diese ist auch bei der Vergabe der Betriebsnummer relevant, die wiederum für das Meldeverfahren zur Sozialversicherung

⁵ Engel, H.: (2011): Sozialpolitische Grundlagen der sozialen Arbeit, in: Bieker, R. (Hg.): Grundwissen Soziale Arbeit. Band 3. Kohlhammer

⁶ <https://statistik.arbeitsagentur.de/Navigation/Statistik/Grundlagen/Klassifikation-der-Wirtschaftszweige/Klassifikation-der-Wirtschaftszweige-2008/Klassifikation-der-Wirtschaftszweige-2008-Nav.html>, Zugriff zuletzt am 26.02.2019

genutzt wird. Mit der Betriebsnummer werden die Beschäftigten eines Betriebes sowohl einer Region als auch einer Wirtschaftsklasse zugeordnet.

Der Abschnitt „Q“ der Klassifikation der WZ 2008 umfasst das Gesundheits- und Sozialwesen. Dazu gehören die Abteilungen 86 Gesundheitswesen, 87 Heime (ohne Erholungs- und Ferienheime) sowie 88 Sozialwesen (ohne Heime). Das vom Bundesrat angeführte Beispiel von Pflegeheimen deutet darauf hin, dass es bei der Evaluation des KSASTabG eher um die Erbringer von Sozialleistungen (und Pflegeleistungen) und weniger um die Erbringer von Gesundheitsleistungen geht. Entsprechend wird vorgeschlagen, die Unternehmen aus der Abteilung 86 „Gesundheitswesen“ nicht in die Definition aufzunehmen, da hier (wie oben angeführt) insbesondere private (freiberufliche) Anbieter vertreten sind (wozu z.B. Arzt-, Massage- und Heilpraktikerpraxen zählen).

Dem folgend zählen zu „Erbringern von Sozialleistungen“ im Rahmen der Evaluation des KSASTabG folgende acht Wirtschaftsunterklassen (basierend auf WZ 2008):

Tabelle 1 Erbringer von Sozialleistungen - einbezogene Wirtschaftsunterklassen

WZ 08	Bezeichnung
87100	Pflegeheime
87200	Stationäre Einrichtungen zur psychosozialen Betreuung, Suchtbekämpfung u. Ä.
87300	Altenheime, Alten- und Behindertenwohnheime
87900	Sonstige Heime (ohne Erholungs- und Ferienheime)
88101	Ambulante soziale Dienste
88102	Sonstige soziale Betreuung älterer Menschen und Behinderter
88910	Tagesbetreuung von Kindern
88990	Sonstiges Sozialwesen a. n. g.

Für Unternehmen dieser Kategorien wurden die Belastungen durch Prüfverfahren gesondert untersucht (vgl. Abschnitt 8.2.3).

4. Übergreifende Informationen aus den Befragungen und Interviews

4.1 Online-Befragung der RV-Prüfer*innen

Im Januar 2020 wurden alle Prüfer*innen der Rentenversicherungsträger per E-Mail zur Online-Befragung (etwa 3.600). Die Einladung wurde von der Deutschen Rentenversicherung Bund (DRV Bund) verschickt und erfolgte anonym. Die Teilnahme war wie die Teilnahme an allen Befragungen und Interviews freiwillig. Der Online-Fragebogen enthielt Fragen zu ihren Erfahrungen mit der Verwaltungs- und Prüfpraxis seit Einführung des Künstlersozialabgabestabilisierungsgesetzes (KSASTabG). Ziel war, zu ermitteln, welche Auswirkungen das KSASTabG für Prüfer*innen auf ihre Prüftätigkeit bisher hatte und wo es ggfs. Verbesserungsmöglichkeiten gibt. Antworten von 1.476 Prüfer*innen konnten in die Auswertung einbezogen werden (das entsprechende Kriterium war, dass sie mindestens zehn der 26 Fragen im Fragebogen bearbeitet hatten). Dies entspricht einer Rücklaufquote von 41%. Es haben Prüfer*innen aus allen Regionen geantwortet.

Zwei Drittel der RV-Prüfer*innen (66%), die sich an der Online-Befragung beteiligten, haben die Künstlersozialabgabe bereits vor dem Inkrafttreten des KSASTabG im Jahr 2015 geprüft. 18% der Prüfer*innen (258) prüfen seit 2007 die KSA, und im darauffolgenden Jahr 2008 kamen noch einmal 161 Prüfer*innen hinzu (12% aller Befragten). 22% aller Prüfer*innen, die sich an der Befragung beteiligten, prüfen die KSA seit dem Jahr 2015.

4.2 Online-Befragung von geprüften Arbeitgeber*innen

Ende November/Anfang Dezember 2019 wurde mit Unterstützung der DRV Bund an 18.440 geprüfte Arbeitgeber*innen eine E-Mail mit Einladung zur Befragung versendet. Diese wurden nach einem Stichprobenplan aus rd. 75.600 Arbeitgeber*innen ausgewählt, die im Zeitraum zwischen Januar 2018 und Oktober 2019 geprüft wurden und bei denen eine E-Mailadresse vorlag. Ca. 16.000 Arbeitgeber*innen konnte die E-Mail erfolgreich zugestellt werden. In die auswertbare Stichprobe konnten Antworten von 664 Arbeitgeber*innen einbezogen werden. Die Stichprobe entspricht etwa 4% der ca. 16.000 Arbeitgeber*innen die zur Befragung eingeladen wurden. Bezüglich der Auswertungen ist darauf hinzuweisen, dass die Teilnahmebereitschaft vor allem derjenigen Arbeitgeber*innen deutlich geringer als erhofft ausgefallen ist, bei denen keine Beanstandungen und vermutlich auch keine Abgabepflicht vorlagen. Wie die folgende Tabelle zeigt, sind in der Stichprobe die kleinen und mittelgroßen Arbeitgeber*innen aus Erfassungsprüfungen ohne Beanstandungen unterrepräsentiert (hier gelb hinterlegt). Teilgenommen an der Befragung haben vor allem die Arbeitgeber*innen aus Erfassungsprüfungen mit Beanstandungen und aus Bestandsprüfungen.

Tabelle 2 **Übersicht über die Repräsentativität des Rücklaufs der Arbeitgeber*innenbefragung**

KAT	Erfas- sungs- o. Bestands- prüfung	Beanstan- dung	Prüfungen 2018		Aus- wahlgesamtheit (Jan.18 - Okt.19)		Rücklauf Stichprobe ISG	
			Anzahl	in %	Anzahl	in %	Anzahl	in %
1	Erfassung	ohne	145.726	36,2	26.993	35,7	14	2,1
1		mit	5.731	1,4	1.208	1,6	58	8,7
1	Bestand	ohne	5.871	1,5	1.422	1,9	55	8,3
1		mit	1.322	0,3	267	0,4	25	3,8
2	Erfassung	ohne	77.898	19,4	10.383	13,7	10	1,5
2		ja	7.446	1,9	1.030	1,4	39	5,9
2	Bestand	ohne	7.483	1,9	1.360	1,8	53	8,0
2		mit	2.080	0,5	330	0,4	25	3,8
3	Erfassung	ohne	89.216	22,2	16.609	21,9	19	2,9
3		mit	12.216	3,0	2.250	3,0	41	6,2
3	Bestand	ohne	12.427	3,1	3.068	4,1	59	8,9
3		mit	3.799	0,9	911	1,2	55	8,3
4	Erfassung	ohne	13.363	3,3	3.541	4,7	20	3,0
4		mit	3.348	0,8	1.037	1,4	36	5,4
4	Bestand	nein	6.565	1,6	2.327	3,1	44	6,6
4		mit	2.405	0,6	1.016	1,3	50	7,5
5	Erfassung	ohne	2.033	0,5	658	0,9	8	1,2
5		mit	491	0,1	205	0,3	6	0,9
5	Bestand	ohne	2.089	0,5	701	0,9	24	3,6
5		mit	945	0,2	363	0,5	23	3,5
Gesamt			402.454	100	75.679	100	664	100

Quelle: ISG Online-Befragung AG, in KAT I und II wurde angenommen, dass ca. 70 % durch Steuerberater*innen vertreten werden

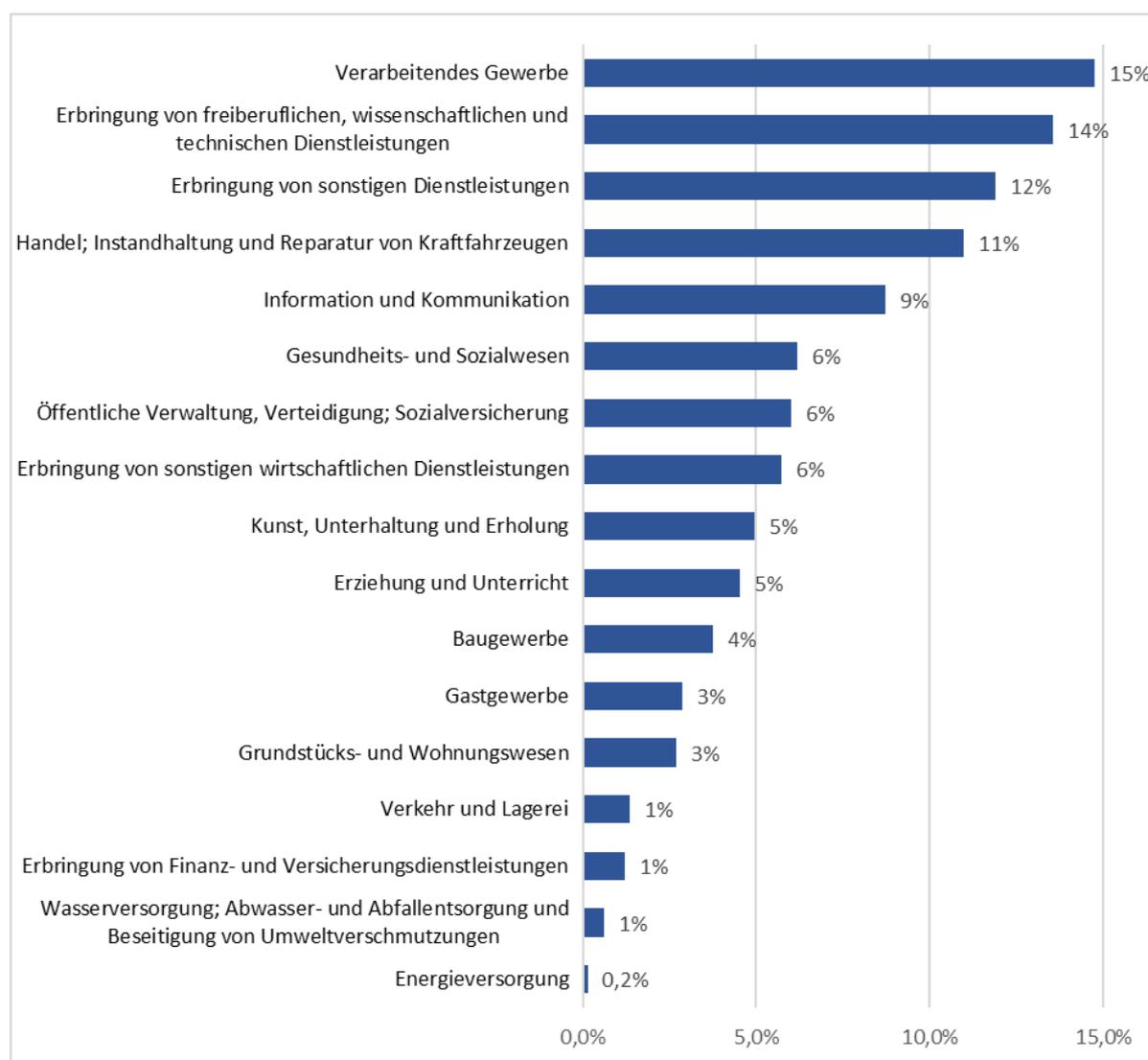
Mit 12 Arbeitgeber*innen, die im Rahmen der Online-Befragung ihre Bereitschaft für Rückfragen signalisiert hatten, wurden kurze vertiefende Interviews zur Vorbereitung und Durchführung der letzten KSA-Prüfung per Telefon (bzw. schriftlich per E-Mail) durchgeführt.

Da die Kontaktdaten der geprüften Arbeitgeber*innen der DRV Bund vorlagen, konnten im Anschluss an die Befragung durch das ISG die Befragungsdaten mit den Daten der DRV verknüpft werden. Die befragten Arbeitgeber*innen hatten der Verknüpfung der Daten vor Beginn der Befragung zugestimmt. Hierzu wurde neben dem individuellen Link zur Befragung eine pseudonymisierende Identifikationsnummer (ID) vergeben, die von der DRV erstellt wurde. Eine Liste mit pseudonymisierten IDs wurde an das ISG geschickt, das diese Liste mit den individuellen Links für

den E-Mail-Versand verknüpfte. Die Liste mit den IDs der DRV und den Links zur Befragung ging zurück an die DRV, die dann die E-Mailadressen zu den passenden IDs zuspielte. Somit war es anschließend möglich, folgende Daten, die dem ISG von der DRV zur Verfügung gestellt wurden, dem Befragungsdatensatz hinzuzufügen: DRV-bezogene Kategorien der Betriebsgröße (KAT), ob es sich um eine Bestands- oder Erfassungsprüfung gehandelt hat, die Wirtschaftsunterklasse (WUKL), das letzte Jahr, in dem die KSA geprüft wurde (falls zutreffend), ob es Beanstandungen gab, die Höhe der Nachforderungen, Gutschriften und Säumniszuschläge (falls zutreffend) und ob das Unternehmen ursprünglich ein Beratungsfall war. Diese Informationen wurden mit den Befragungsdaten verknüpft und ausgewertet.

Anhand der Wirtschaftsunterklassen können die befragten Arbeitgeber*innen in die entsprechenden Wirtschaftsabschnitte eingeteilt werden (Abbildung 1). Die meisten Arbeitgeber*innen sind dabei dem verarbeitenden Gewerbe (15%) zuzuordnen, gefolgt von Erbringung von freiberuflichen, wissenschaftlichen und technischen Dienstleistungen (14%) sowie Erbringung sonstiger Dienstleistungen (12%) und Handel; Instandhaltung und Reparatur von Kraftfahrzeugen (11%). Nur selten stammen die Arbeitgeber*innen aus den Abschnitten Verkehr und Lager (1%), Erbringung von Finanz- und Versicherungsdienstleistungen (1%), Wasserversorgung; Abwasser- und Abfallentsorgung und Beseitigung von Umweltverschmutzungen (1%) oder Energieversorgung (0,2%).

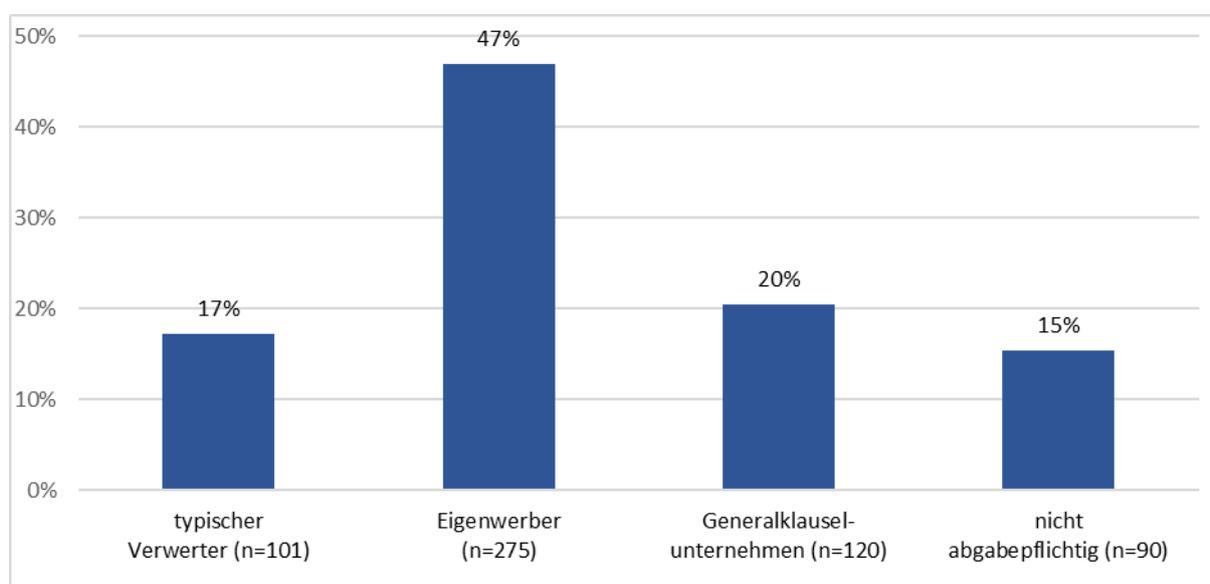
Abbildung 1 Befragte Arbeitgeber*innen nach Wirtschaftsabschnitten



Quelle: ISG Online-Befragung AG

Mit Hilfe einer vorgelegten Liste konnten die Arbeitgeber*innen ihr Unternehmen einer oder mehreren Branchen zuordnen, in denen häufig typische Verwerter vertreten sind.⁷ Wenn ihnen dies nicht möglich war, konnten sie stattdessen angeben, ob sie in den vergangenen fünf Jahren für eine der aufgelisteten Aktivitäten oder Maßnahmen Aufträge an selbstständige Künstler oder Publizisten vergeben hatten. Mittels dieser Angaben wurden die Arbeitgeber*innen den verschiedenen Verwertertypen zugeordnet. Dies bedeutet, dass die Einteilung der Arbeitgeber*innen in die Verwertertypen auf der Selbsteinschätzung der Arbeitgeber*innen beruht. Die Verteilung ist in Abbildung 2 dargestellt. Mit 47% handelt es sich bei den meisten Arbeitgeber*innen um Eigenwerber. Danach folgen Generalklauselunternehmen mit 20%, typische Verwerter mit 17%, und 15% der Arbeitgeber*innen sind nicht abgabepflichtig.

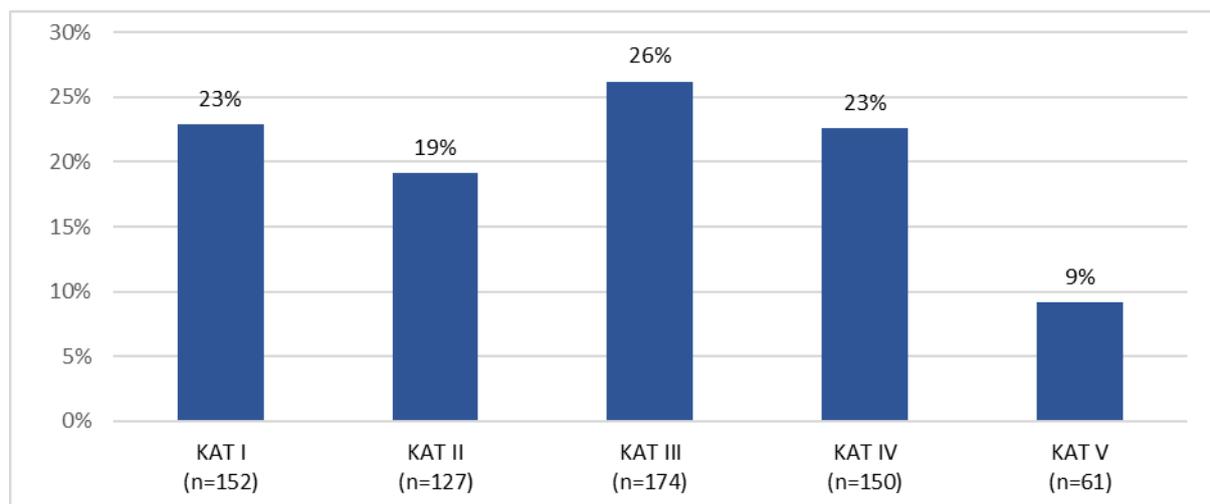
Abbildung 2 Befragte Arbeitgeber*innen nach Verwertertypen



Quelle: ISG Online-Befragung AG

Auf Grundlage der dem ISG zur Verfügung gestellten DRV-Daten können die befragten Arbeitgeber*innen in fünf DRV-bezogene Kategorien der Betriebsgröße (KAT I bis KAT V) eingeteilt werden. Unter den befragten Arbeitgeber*innen befinden sich 42% kleine Unternehmen (1-19 Beschäftigte), davon sind 23% den KAT I-Unternehmen und weitere 19% den KAT II-Unternehmen zuzurechnen. 58% der Unternehmen zählen zu den mittleren bis großen Unternehmen mit mehr als 19 Beschäftigten. Diese werden in die Größenkategorien III bis V untergliedert, wobei KAT III-Unternehmen einen Anteil von 26%, KAT IV von 26% und KAT V-Unternehmen von 9% der befragten Arbeitgeber*innen ausmachen (Abbildung 3).

⁷ Diese Liste basiert auf der Abfrage im Anmelde- und Erhebungsbogen der KSK: https://www.kuenstlersozialkasse.de/fileadmin/Dokumente/Mediencenter_Unternehmer_Verwerter/Anmeldeunterlagen_und_Meldebogen/Paket_Anmelde-_und_Erhebungsbogen_Infoschrift.pdf

Abbildung 3 Verteilung der befragten Arbeitgeber*innen nach Größenklassen (KAT I bis KAT V)

Quelle: ISG Online-Befragung AG

Erfolgen Prüfungen bei Arbeitgeber*innen, die zu diesem Zeitpunkt nicht im Bestand der Künstlersozialkasse waren, handelt es sich dabei um Erfassungsprüfungen. Von den befragten KAT I-Unternehmen waren zum Zeitpunkt der Prüfung 47% nicht im Bestand der Künstlersozialkasse, somit wurde bei ihnen eine Erfassungsprüfung durchgeführt (Tabelle 3). Der Anteil der Erfassungsprüfungen war bei den kleinsten Unternehmen (KAT I) im Vergleich zu den Kategorien II bis V am höchsten. Um eine Erfassungsprüfung handelte es sich bei 39% der Unternehmen der Größerkategorie II. Bei mittleren bis großen Unternehmen machten Erfassungsprüfungen einen Anteil von 34% (KAT II), 37% (KAT IV) bzw. 23% (KAT V) aus. Insgesamt handelte es sich bei 38% der Prüfungen um Erfassungsprüfungen.

Ohne Beanstandung blieben 45% der Prüfungen bei den befragten Unternehmen der Größerkategorie I. Bei den KAT II-Unternehmen waren es 50%, bei der Kategorie III 45%, bei der Kategorie IV 43% und bei Unternehmen der Größerkategorie V verliefen 52% der Prüfungen ohne eine Beanstandung. Insgesamt blieben 46% Prüfungen ohne Beanstandung. Wie oben in Tabelle 2 beschrieben, haben an der Online-Befragung des ISG vor allem die Arbeitgeber*innen aus Erfassungsprüfungen mit Beanstandungen und aus Bestandsprüfungen teilgenommen während die kleinen und mittelgroßen Arbeitgeber*innen aus Erfassungsprüfungen ohne Beanstandungen unterrepräsentiert sind.

Tabelle 3 Befragte Arbeitgeber*innen nach Prüfungsart und Beanstandung

KAT	Anzahl	davon			
		Erfassungsprüfung	Bestandsprüfung	ohne Beanstandung	mit Beanstandung
I	152	47%	53%	45%	55%
II	127	39%	61%	50%	50%
III	174	34%	66%	45%	55%
IV	150	37%	63%	43%	57%
V	61	23%	77%	52%	48%
Insgesamt	664	38%	62%	46%	54%

Quelle: ISG Online-Befragung AG

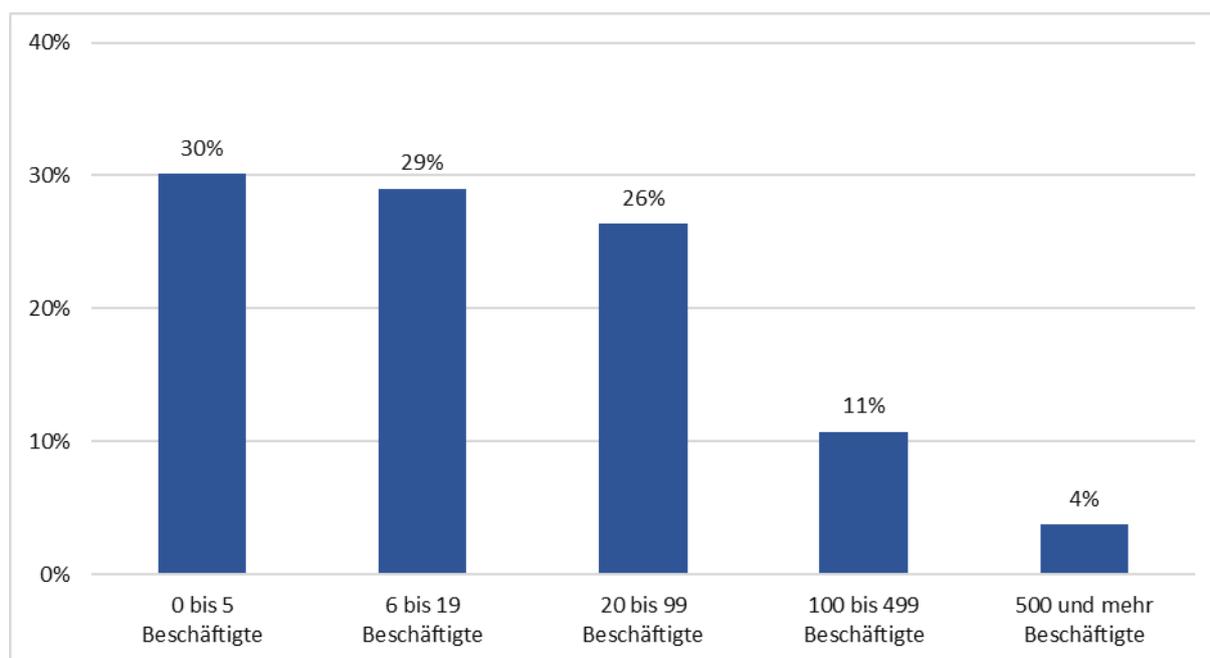
4.3 Online-Befragung von Steuerberater*innen

Ebenfalls im November/Dezember 2019 wurden rd. 6.000 Steuerberater*innen über die DRV Bund zu der Online-Befragung des ISG angeschrieben. Bei rd. 5.600 konnte die E-Mail erfolgreich zugestellt werden. Auch bei den Steuerberater*innen beträgt der Rücklauf 4%. Dies entspricht 207 Fragebögen, die in die Auswertung einbezogen wurden. Die Steuerberater*innen wurden gebeten, ihre Antworten (sofern nicht anders angegeben) auf das letzte Unternehmen zu beziehen, für das bei ihnen bezüglich der Künstlersozialabgabe (KSA) eine Prüfung stattgefunden hatte.

45% der Steuerberater*innen, die sich an der Online-Befragung beteiligten, unterstützten schon vor Inkrafttreten des KSASTabG im Jahr 2015 Unternehmen bei der Prüfung der Künstlersozialabgabe. Im Jahr 2015 kamen weitere 35% hinzu und in den darauffolgenden Jahren bis einschließlich 2019 nochmals 19%.

Am häufigsten werden durch die Steuerberater*innen kleine Unternehmen mit bis zu 5 Beschäftigten bei der Prüfung der KSA unterstützt (30%), gefolgt von Unternehmen mit 6 bis 19 Beschäftigten (29%) und 20 bis 99 Beschäftigten (26%). Große Unternehmen mit 100 bis 499 Beschäftigten (11%) bzw. mit 500 und mehr Beschäftigten (4%) werden bei der Prüfung der KSA hingegen nur selten durch die Steuerberater*innen unterstützt (Abbildung 4).

Abbildung 4 Anzahl der Beschäftigten der bei der Prüfung von Steuerberater*innen unterstützten Unternehmen



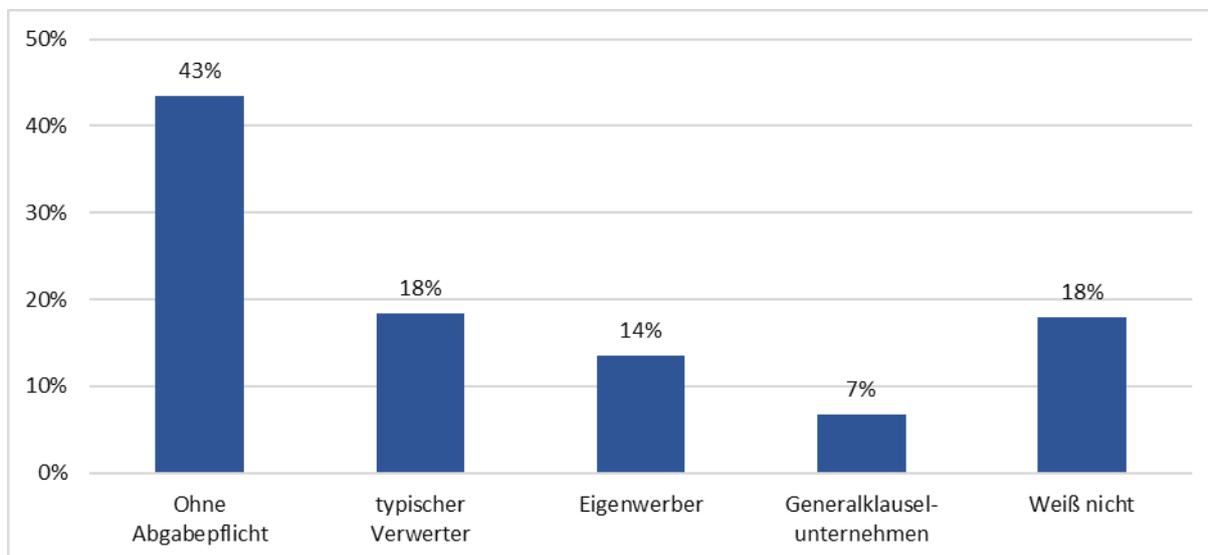
Quelle: ISG Online-Befragung StB

Die Steuerberater*innen unterstützen bei der Prüfung der KSA Unternehmen aus einem breiten Branchenbereich. Dies wird anhand der Vielzahl von Einfachnennungen in der Befragung deutlich. Mit 15% wurden dabei Dienstleistungsunternehmen am häufigsten genannt, gefolgt von Unternehmen aus der Gastronomie und dem Hotelgewerbe (11%), Handelsunternehmen (9%) und Unternehmen aus dem Baugewerbe (7%).

Bei den durch die Steuerberater*innen unterstützten Unternehmen handelt es sich zumeist um solche, die nach § 24 KSVG nicht zur Künstlersozialabgabe verpflichtet sind (43%). Typische Verwerter machen 18% der bei der KSA-Prüfung unterstützten Unternehmen aus, weitere 14% sind

Eigenwerber und 7% Generalklauselunternehmen. 18% der befragten Steuerberater*innen konnten bzgl. des Verwertertyps des unterstützten Unternehmens keine Angabe machen (Abbildung 5).

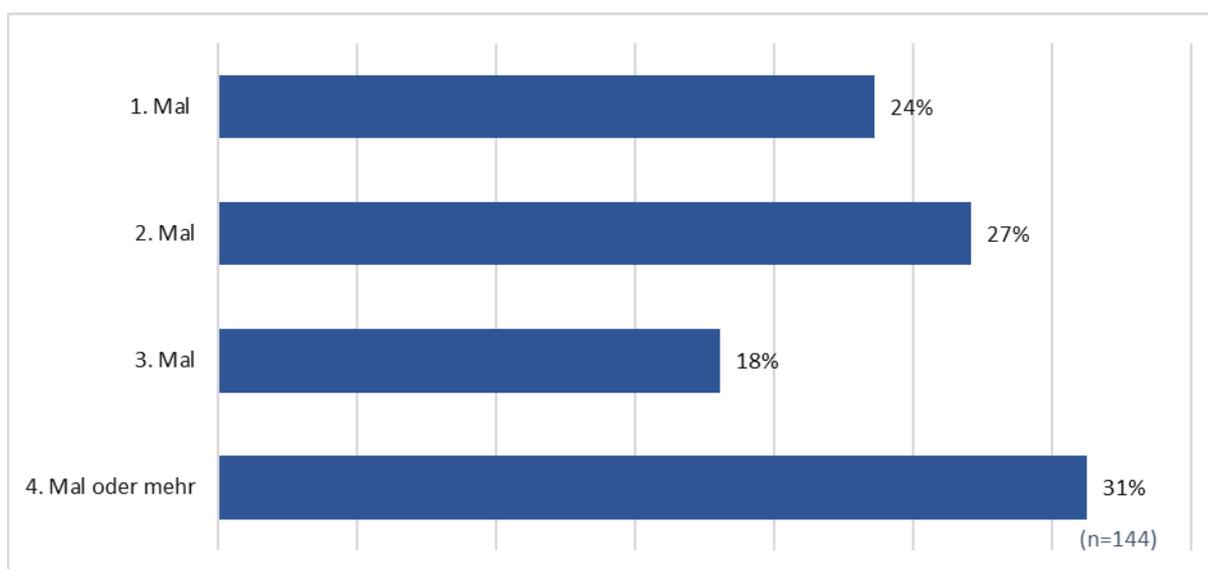
Abbildung 5 Bei der KSA-Prüfung von Steuerberater*innen unterstützte Unternehmen nach Verwertertypen



Quelle: ISG Online-Befragung StB

Von 24% der befragten Steuerberater*innen wurde das entsprechende Unternehmen zum ersten Mal bei der Betriebsprüfung unterstützt. Für 27% war es bereits das zweite Mal und für 18% das dritte Mal. Vier Mal oder häufiger haben bereits 31% Unterstützung bei der Prüfung der KSA im entsprechenden Unternehmen geleistet.

Abbildung 6 Häufigkeit der Unterstützung des Unternehmens bei der Betriebsprüfung



Quelle: ISG Online-Befragung StB

4.4 Qualitative Interviews

Zur Ermittlung der Perspektive und Erfahrungen der KSK-Prüfer*innen und von Ausgleichsvereinigungen sowie den zuständigen Behörden wurden qualitative Interviews durchgeführt. Darüber hinaus wurden zur Ermittlung tiefergehender Informationen Kurzinterviews mit Arbeitgeber*innen im Nachgang der Online-Befragung geführt. Für alle durchgeführten Interviews wurden zuvor akteursbezogene Leitfäden erstellt, die auf die jeweiligen inhaltlichen Aufgaben mit Blick auf die Erfahrungen mit der KSA und dem KSASTabG abgestimmt waren. Der Leitfaden dient der Strukturierung der Interviews; gleichzeitig wird in der Interviewsituation Wert auf eine gewisse Offenheit für eigene Schwerpunktsetzungen der Interviewpersonen gelegt, sofern sich diese im Rahmen des Untersuchungsgegenstands bewegen.

Die Interviews wurden – bis auf eins, das als persönliches Interview mit zwei Gesprächspartner*innen erfolgte – als Telefoninterviews durchgeführt.

4.4.1 Interviews mit den KSK-Prüfer*innen

Mit allen KSK-Prüfer*innen (sowie zwei Referatsleitern mit Prüferfahrung) wurden leitfadengestützte Interviews durchgeführt. In diesen Interviews sollten die Prüfer*innen von ihren Erfahrungen und Einschätzungen zur veränderten Verwaltungs- und Prüfpraxis in den vergangenen vier Jahren berichten. Der Vorteil von qualitativen Interviews ist, dass das Gespräch bei Bedarf flexibel angepasst werden kann und z.B. bestimmte Fragen vertieft werden können. Gleichzeitig bietet diese Erhebungsmethode den Raum, neue bzw. weitere Themen, die aus Sicht der Interviewpartner*innen relevant sind, aufzunehmen. Mit Einverständnis des/der Interviewpartner*in wurde das Interview aufgezeichnet und anschließend verschriftlicht. Die Transkripte dienen als Grundlage für die inhaltsanalytische Auswertung, die softwaregestützt mit MAXQDA vorgenommen wurde. Zentral bei der Auswertung war das Codieren der Transkripte, um dann relevante Kategorien zu entdecken und zu systematisieren. Es wurde auf das thematische Codieren von Hopf und Schmidt (1993)⁸ zurückgegriffen, um wichtige Daten aus dem Material herauszuarbeiten (Kuckartz 2007).⁹ Der Codierung lag in diesem Fall keine Theorie zu Grunde, sondern sie resultierte aus dem Forschungsauftrag.

4.4.2 Interviews mit Ausgleichsvereinigungen

Es wurden 12 Interviews mit Vertreter*innen von Ausgleichsvereinigungen geführt. Dabei wurde darauf geachtet, Ausgleichsvereinigungen aus verschiedenen Bereichen zu interviewen. Es sind AVen, die a) den typischen Verwertern, b) den Eigenwerbern, c) einer Partei, d) einer Kirche sowie e) Erbringern von Sozialleistungen sowie f) sonstigen Kategorien zugerechnet werden. In den Interviews ging es um die Eruierung der Erfahrungen, die die Vertreter*innen der AV seit der Einführung des Gesetzes in der Praxis gemacht haben

Des Weiteren wurde mit der zuständigen betreuenden Behörde (KSK) und der Aufsichtsbehörde (Bundesamt für Soziale Sicherheit) jeweils ein Interview zu den Erfahrungen in der Praxis mit den Auswirkungen des Künstlersozialabgabenstabilisierungsgesetzes (KSASTabG) geführt.

⁸ Hopf, C.; Schmidt, C. (1993): Zum Verhältnis von innerfamilialen sozialen Erfahrungen, Persönlichkeitsentwicklung und politischen Orientierungen: Dokumentation und Erörterung des methodischen Vorgehens in einer Studie zu diesem Thema. Hildesheim. <https://nbn-resolving.org/urn:nbn:de:0168-ssoar-456148>.

⁹ Kuckartz, U. (2007): Einführung in die computergestützte Analyse qualitativer Daten. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften.

Hinsichtlich der Auswertung der Interviews wurde dasselbe Verfahren wie bei den Interviews mit den KSK-Prüfer*innen gewählt (Verschriftlichung, softwareunterstützte Codierung; siehe 4.4.1).

4.4.3 Kurzinterviews mit Arbeitgeber*innen

Mit 12 Arbeitgeber*innen, die im Rahmen der Online-Befragung ihre Bereitschaft für Rückfragen signalisiert hatten, wurden kurze vertiefende Interviews zur Vorbereitung und Durchführung der letzten KSA-Prüfung durch ein*e RV-Prüfer*in per Telefon (bzw. schriftlich per E-Mail) durchgeführt. Hierbei ging es um einige zentrale Fragen zum genauen Ablauf der letzten KSA-Prüfung inklusive einer Beschreibung der Zeit von der Prüfankündigung bis zum Abschluss der Prüfung.

5. Entwicklung des Künstlersozialabgabebesatzes

Seit dem Jahr 2000 gibt es einen einheitlichen Abgabesatz der Künstlersozialabgabe für alle abgabepflichtigen Entgelte.¹⁰ Dieser wird mit der Künstlersozialabgabeverordnung jährlich für das Folgejahr festgesetzt und soll nach § 26 Abs. 1 KSVG so hoch sein, dass die Einnahmen der Künstlersozialabgabe zusammen mit den Beiträgen der Versicherten und dem Bundeszuschuss den Bedarf der Künstlersozialkasse für ein Jahr decken. Da die Verwaltungskosten der Künstlersozialkasse durch den Bund unmittelbar getragen werden, handelt es sich bei den Ausgaben nahezu ausschließlich um die Beitragszahlungen für die Versicherten zur Renten-, Kranken- und Pflegeversicherung. Diese Ausgaben werden grundsätzlich zu 50% durch die Beiträge der Versicherten, zu 20% über den Bundeszuschuss und zu 30% über die Künstlersozialabgabe gedeckt.

Entwicklung der Versichertenbeiträge

Die Zahl der Versicherten ist von 112.209 Versicherten im Jahr 2000 um 70% auf 190.508 Versicherte im Jahr 2019 gestiegen. Weiterhin ist das von den Beitragspflichtigen geschätzte Einkommen gestiegen: Das Einkommen der Versicherten liegt zwischen den Jahren 2000 und 2007 bei etwa 11.000 Euro pro Jahr. Danach steigt es seit 2008 mit jedem Jahr und liegt im Jahr 2020 bei 18.454 Euro.¹¹ Beide Entwicklungen haben zu einem Anstieg der Versichertenbeiträge, aber auch zu einem erhöhten Finanzierungs- und Abgabebedarf geführt.

5.1 Abgabesatz und Überschüsse

Die Einnahmen aus der Künstlersozialabgabe sind im Wesentlichen die laufenden Vorauszahlungen der abgabepflichtigen Unternehmen und die Nachzahlungen infolge von Prüfungen. Der Finanzierungsbedarf ergibt sich aus mehreren Komponenten: Den (Beitrags-) Verpflichtungen der KSK gegenüber der gesetzlichen Rentenversicherung, den Kranken- und Pflegekassen und den Zuschussberechtigten, dem Soll zur Auffüllung der Betriebsmittel (Liquiditätssoll) sowie den Überschüssen oder Fehlbeträgen aus dem Vorvorjahr. Um den Abgabesatz festsetzen zu können, wird der Gesamtbedarf für das Folgejahr auf Basis der zu erwartenden Ausgaben (Fortschreibung der Beitragsverpflichtungen anhand der Entwicklung der Zahl der KSK-Versicherten, der Einkommen und des Beitragssatzniveaus) und der voraussichtlichen Einnahmen aus der Künstlersozialabgabe aufgrund der Entgeltzahlungen von abgabepflichtigen Unternehmen für künstlerisch-publizistische Leistungen (sog. Honorarsummen) berechnet. Dagegen liegt der Bundeszuschuss konstant bei 20% des Gesamtbedarfs und hat somit keinen Einfluss auf die Höhe des Abgabebesatzes. Das vorrangige Ziel des KSASTabG war, den Abgabesatz zu stabilisieren bzw. einen weiteren Anstieg zu vermeiden, indem das Aufkommen aus der Künstlersozialabgabe gesteigert wird und gleichzeitig die einzelnen abgabepflichtigen Unternehmen mit einem geringeren Abgabesatz belastet werden. Daher wurden die Zahl der Prüfungen erhöht und die Auswahl der geprüften Unternehmen sowie das Vorgehen der Prüfung angepasst (siehe auch Kap. 6). Die Wirkungen dieser Maßnahmen treten aufgrund der erst nach Feststellung der Abgabepflicht fällig werdenden Vorauszahlungen und des Aufwuchses möglicher Überschüsse zeitlich verzögert ein. Außerdem können diese Wirkungen von geänderten Verpflichtungen gegenüber der DRV Bund überlagert sein, wenn etwa die Anzahl der Versicherten, deren Einkommen oder andere Faktoren sich ändern.

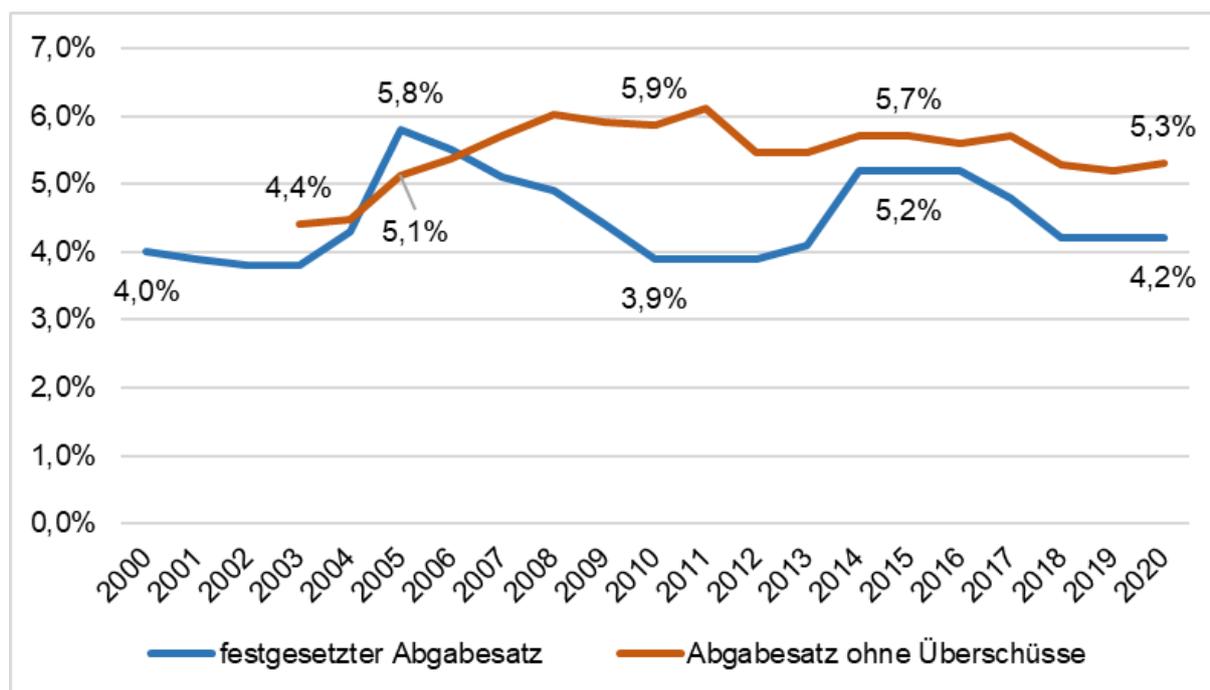
Es können auch Überschüsse entstehen, wenn mehr Künstlersozialabgabe eingenommen wurde als erwartet. Diese Überschüsse werden bei der prospektiven Festlegung des Abgabebesatzes

¹⁰ Vorher galten unterschiedliche Abgabesätze für die unterschiedlichen Bereiche Wort, bildende Kunst, Musik und darstellende Kunst.

¹¹ Ermittelt aus den Einkommensmeldungen für 2020, die bis zum 1. Dezember 2019 einzureichen waren.

berücksichtigt (§ 26 Abs. 2 KSVG). Wenn bei der Künstlersozialabgabe Überschüsse entstehen, kann in den folgenden Jahren der Abgabesatz gesenkt werden, sofern der Bedarf konstant bleibt. Ein Teil der Variation des Verlaufs des festgesetzten Abgabesatzes ist deshalb zurückzuführen auf die entstandenen Überschüsse der Künstlersozialabgabe. Die Entwicklung des Abgabesatzes ist in Abbildung 7 abgebildet, und zwar einmal mit der dämpfenden Wirkung von Überschüssen und einmal ohne diesen Effekt.

Abbildung 7 Abgabesatz mit und ohne Überschüsse



Quelle: KSK

Seit es einen einheitlichen Abgabesatz für alle Entgelte gibt, variierte der Abgabesatz zwischen 3,8% und 5,8%. Zwischen den Jahren 2000 und 2005 stieg der festgesetzte Abgabesatz nach einem leichten Rückgang auf das bisherige Maximum von 5,8% und erreichte im Jahr 2010 einen Wert von 3,9%, der drei Jahre stabil blieb, bevor der Satz auf 5,2% in den Jahren 2014 bis 2016 anstieg. Seit dem Jahr 2018 beträgt der Abgabesatz 4,2%. Der Abgabesatz ohne Überschüsse variiert dagegen zwischen 4,4% im Jahr 2003 und 6,1% im Jahr 2011. Sieht man von dem Jahr 2005 ab, in dem der festgesetzte Abgabesatz auch am höchsten war, so liegt der Abgabesatz ohne Überschüsse meist über dem festgesetzten Abgabesatz, da die Überschüsse dazu genutzt werden, den Abgabesatz abzusenken. Würden also keine Überschüsse erzielt werden, dann läge der Abgabesatz um 0,4 bis 2,2 Prozentpunkte höher als im tatsächlichen Verlauf. Im Jahr 2005 lag der Abgabesatz ohne Berücksichtigung von Überschüssen unter dem festgesetzten Abgabesatz. Das bedeutet, dass in diesem Jahr Fehlbeträge des Vorjahres 2003 ausgeglichen werden mussten. Seit dem Jahr 2005 konnten allerdings in jedem Jahr Überschüsse erzeugt bzw. Fehlbeträge so niedrig gehalten werden, dass der festgesetzte Abgabesatz seit 2007 unterhalb des Abgabesatzes ohne Überschüsse liegt. Mit Beginn der Prüftätigkeit im Jahr 2007 konnten außerdem die Überschüsse zunächst vergrößert werden. Seit 2011 waren die Überschüsse jedoch gesunken, so dass der Abgabesatz 2013 und 2014 erhöht werden musste. Seit 2017 kommen im Abgabesatz auch die Überschüsse des ersten Prüfungsjahres seit Einführung des KSStabG – dem Jahr 2015 – zum Tragen. Das macht sich in einem Absinken des Abgabesatzes bemerkbar. In den Jahren 2018 und 2019 sinkt der Abgabesatz ohne Überschüsse auf 5,3% bzw. 5,2%, was bedeutet, dass der Bedarf nicht nur durch einen Anstieg der Überschüsse,

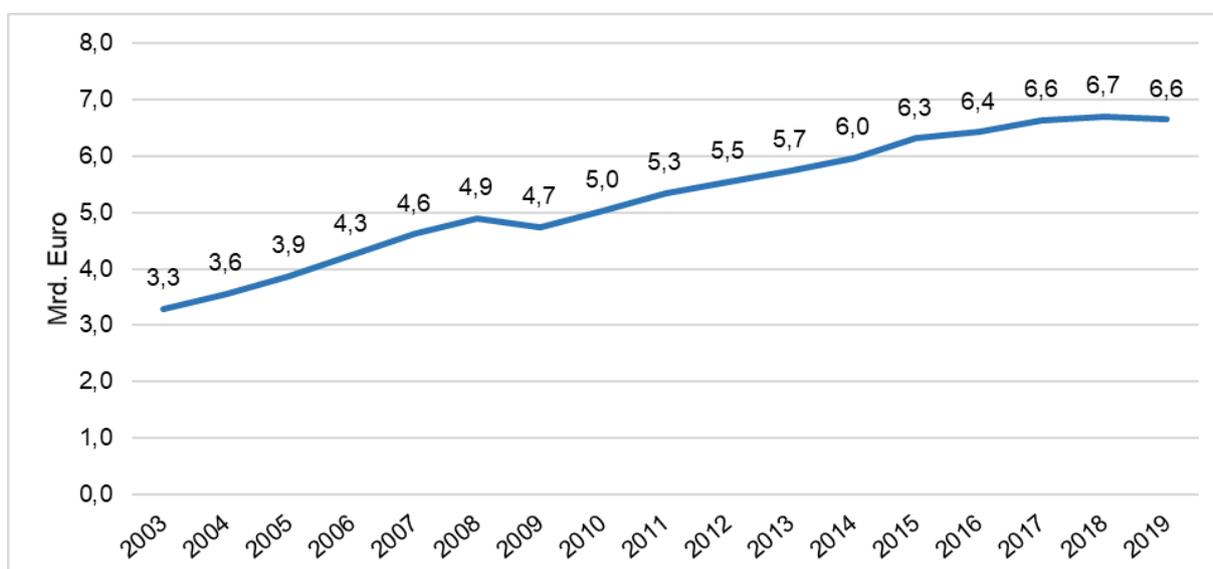
sondern auch durch die Höhe der Abgaben gedeckt wird. Der festgesetzte Abgabesatz konnte daraufhin für die Jahre 2018 bis 2020 konstant bei 4,2% gehalten werden.

5.2 Honorarsummen der Unternehmen

Die von den Unternehmen gemeldeten Honorarsummen bilden die Bemessungsgrundlage für die von ihnen zu zahlende Künstlersozialabgabe. Diese Honorarsummen haben sich im Zeitraum von 2003 mit 3,3 Mrd. Euro bis auf 6,6 Mrd. Euro in den Jahren 2017 und 2019 sowie 6,7 Mrd. Euro im Jahr 2018 verdoppelt (Abbildung 8). Neben den von den Unternehmen gemeldeten Honorarsummen sind darin auch die fiktiven Honorarsummen der Ausgleichsvereinigungen enthalten, die von rd. 400 Mio. Euro im Jahr 2003 auf rd. 1,2 Mrd. Euro im Jahr 2019 gestiegen sind.

Die Honorarsummen stiegen jedoch nicht mit jedem Jahr kontinuierlich an. In den Jahren 2003 bis 2007 stieg die Honorarsumme um jährlich 8-10% an, in den beiden Folgejahren ging sie leicht zurück und stieg dann seit dem Jahr 2010 wieder an bis auf 6,6 Mio. Euro im Jahr 2019.

Abbildung 8 Jährlich gemeldete Honorarsummen



Quelle: KSK

Die abgeflachte Zunahme in den letzten Beobachtungsjahren ist vor allem durch die Vorläufigkeit der Daten bedingt, da noch weitere Prüfungen mit rückwirkender Bezugnahme durchzuführen sind. Die letzten Prüfungen und Meldungen für das Jahr 2019 werden erst im Jahr 2024 erfolgt sein, so dass ein Teil der Honorarsummen für dieses Jahr erst noch in den kommenden Jahren an die KSK gemeldet wird. Aus dem gleichen Grund sind auch für die Jahre 2015 bis 2018 noch weitere Steigerungen der Honorarsummen zu erwarten, da seit 2019 noch weitere Prüfungen stattfanden und bis 2022 stattfinden werden, deren Ergebnisse zum jetzigen Zeitpunkt noch nicht vorliegen.

Die Entwicklung der Honorarsumme wird von mehreren Faktoren beeinflusst:

a) Inanspruchnahme künstlerischer und publizistischer Leistungen

Zunächst ist ein Anstieg der Honorarsumme nur dann möglich, wenn auch künstlerische oder publizistische Werke oder Leistungen von abgabepflichtigen Unternehmen in Anspruch genommen werden (§ 25 KSVG). Somit sind auch die Honorarsummen abhängig von konjunkturellen Entwicklungen, wenn in Phasen des Aufschwungs mehr Leistungen in Anspruch genommen und Werke verwertet werden, während im wirtschaftlichen Abschwung die Aufträge abnehmen.

Indikatoren für die Auftragslage für künstlerische oder publizistische Leistungen oder Werke können Kennzahlen zum Umsatz in künstlerischen und kreativen Wirtschaftszweigen sein. So deckt sich die Entwicklung der Umsätze der Kultur- und Kreativwirtschaft, bei der 2008 auf 2009 ebenfalls ein Rückgang zu verzeichnen ist, dem ein andauernder Anstieg folgt, mit der Entwicklung der Honorarsummen (BMWi 2010; 2012; 2019). Auch in der Zeit vor dem kurzen Einbruch stieg der jährliche Umsatz in der Kultur- und Kreativwirtschaft kontinuierlich an (Söndermann et al. 2009).

b) Entwicklung der Erwerbstätigkeit

Gleichzeitig verläuft die Entwicklung der Erwerbstätigen in der Kultur- und Kreativwirtschaft ähnlich ansteigend wie die Entwicklung der Versicherten in der Künstlersozialkasse, die auch in der Zeit des Umsatzeinbruchs von 2009 weiter stiegen.¹² Daher ist davon auszugehen, dass die Kennzahlen der Kultur- und Kreativwirtschaft die konjunkturbedingten Entwicklungen der Honorarsummen korrekt abbilden und somit der Anstieg der Honorarsummen zu einem Teil durch eine gestiegene Inanspruchnahme künstlerischer oder publizistischer Leistungen erklärt werden kann.

c) Innovative künstlerische Leistungen

Nicht zuletzt sind die gemeldeten Honorarsummen auch abhängig von der Entstehung neuer künstlerischer und publizistischer Berufe, die neue Formen von künstlerischen Leistungen anbieten. Entstehen neue künstlerische oder publizistische Berufsfelder mit neuen künstlerischen oder publizistischen Leistungs- oder Werkformen, kann dies zu einem Anstieg der Honorarsummen führen, wenn diese verstärkt verwertet werden.

d) Statistische Erfassung

Damit Honorarsummen in der Statistik erscheinen, müssen sie der KSK gemeldet werden. Ob abgabepflichtige Entgelte gemeldet wurden oder nicht, hängt wiederum unter anderem ab von dem Wissen der Unternehmen über die Abgabepflicht, der Ehrlichkeit der Unternehmen bei Angabe der Honorarsummen und – wenn sich Unternehmen nicht selbst melden – ob und wie die Unternehmen geprüft werden.

e) Prüfverfahren

Die Prüfungen durch die Rentenversicherung begannen im Jahr 2007. Da jeweils die zurückliegenden fünf Jahre geprüft werden, wirken die ersten Prüfungen zurück auf die gemeldeten Honorarsummen bis in das Jahr 2002. Hier ist ein leichter Anstieg der Honorarsummen ab 2002 und ein verstärkter Anstieg ab 2003 zu erkennen, der also zeitlich mit den Rückwirkungen der Prüfungen der Deutschen Rentenversicherung zusammenfällt. Ebenso verhält es sich mit der Ausweitung der Prüftätigkeit durch das KSASTabG. Mit diesen Prüfungen werden im Jahr 2015 Honorarsummen erfasst, die ab dem Jahr 2010 gezahlt wurden. Auch hier ist eine Steigerung der Honorarsummen ab 2010 zu erkennen.

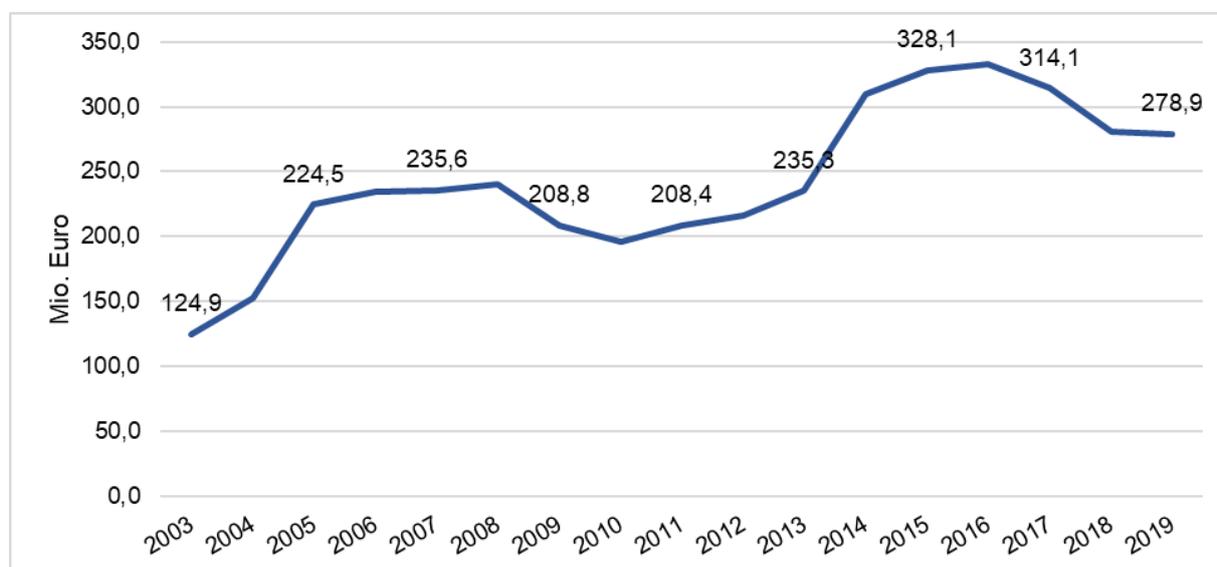
Die Stagnation der Honorarsummen in den Jahren 2018 und 2019 ist wahrscheinlich vor allem auf die Vorläufigkeit der Daten aufgrund der noch durchzuführenden Prüfungen zurückzuführen. Die letzten Prüfungen und Meldungen für das Jahr 2019 werden erst im Jahr 2024 erfolgt sein, so dass ein Teil der Honorarsummen für dieses Jahr erst noch in den kommenden Jahren an die KSK gemeldet wird. Aus dem gleichen Grund sind auch für die Jahre 2015 bis 2018 noch weitere Steigerungen der Honorarsummen zu erwarten, da seit 2020 noch weitere Prüfungen stattfanden und bis 2023 stattfinden werden, deren Ergebnisse zum jetzigen Zeitpunkt noch nicht vorliegen.

¹² https://www.bmwi.de/Redaktion/DE/Publikationen/Studien/monitoringbericht-kultur-und-kreativwirtschaft-2019.pdf?__blob=publicationFile&v=4 S.25

5.3 Entwicklung der Künstlersozialabgabe

Die gemeldeten Honorarsummen bilden die Bemessungsgrundlage für die Künstlersozialabgabe, deren jährliche Summe in Abbildung 9 abgebildet ist. Einschließlich der Abgaben der Ausgleichsvereinigungen lag die KSA im Jahr 2003 bei 125 Mio. Euro und ist über 236 Mio. Euro im Jahr 2007 auf die bisher höchsten Werte von rd. 330 Mio. Euro in den Jahren 2015 und 2016 gestiegen. Im dargestellten Zeitraum sind zwei Perioden mit starkem Anstieg der Künstlersozialabgabe zu erkennen, und zwar zwischen 2003 und 2005 mit einem Anstieg um 81% in zwei Jahren und zwischen den Jahren 2013 und 2015 mit einem Anstieg um 41% in zwei Jahren. Diese Schwankungen sind zu Teilen auf die Entwicklungen des Künstlersozialabgabesatzes zurückzuführen, so auch der Rückgang in den Jahren 2007 bis 2010 (vgl. Abbildung 7).

Abbildung 9 Entwicklung der Künstlersozialabgabe



Quelle: KSK

Die seit dem Jahr 2016 sinkende Künstlersozialabgabe ist ein Ergebnis der Vorläufigkeit der Daten, die bereits bei den gemeldeten Honorarsummen angemerkt wurde. Erst im Jahr 2024 werden alle rückwirkenden Prüfungen für das Jahr 2019 abgeschlossen sein, so dass erst dann die tatsächliche Höhe der Künstlersozialabgabe bekannt sein wird. Auch die Summen der Künstlersozialabgabe für die Jahre 2015 bis 2018 sind noch nicht endgültig, sondern geben den vorläufigen Stand wieder. Es ist also auch hier infolge der zukünftigen Prüfungen noch mit einer Anhebung der Künstlersozialabgabe für diese Jahre zu rechnen.

5.4 Zusammenfassung

Die Zahl der Versicherten und das von den Beitragspflichtigen geschätzte Einkommen sind in den letzten Jahren gestiegen, was zu einem Anstieg der Versichertenbeiträge, aber auch zu einem erhöhten Finanzierungs- und Abgabebedarf geführt hat. Der Abgabesatz stieg im Jahr 2005 auf 5,8%, lag in den Jahren 2014 bis 2016 bei 5,2% und ist seit 2018 konstant bei 4,2% geblieben. Somit ist seit dem Jahr 2018 eine Stabilisierung des Abgabesatzes trotz des Anstiegs der Zahl der Beitragszahler*innen und der Höhe ihrer Einkommen gelungen, wozu mehrere Faktoren beigetragen haben: die gestiegenen Honorarsummen der Unternehmen sowie deren umfassendere Heranziehung durch eine Ausweitung der Prüfverfahren.

6. Herstellung einer größeren Abgabegerechtigkeit

Ein zentrales Ziel des KSASTabG war die Herstellung einer größeren Abgabegerechtigkeit. Es soll sichergestellt werden, dass alle zur Abgabe verpflichteten Arbeitgeber*innen ihren Beitrag zur Stabilisierung des Künstlersozialabgabebesatzes leisten. Dies sollte insbesondere durch die regelmäßige Überprüfung sowie die Information und Beratung der Arbeitgeber*innen erreicht werden.

Im Rahmen der Evaluation war zu untersuchen, welche Faktoren zur Erreichung einer höheren Abgabegerechtigkeit beigetragen haben. Wichtige Mittel zur Erreichung des Ziels einer höheren Abgabegerechtigkeit sind die Ausweitung der Prüfungen (regelmäßige Überprüfung der Arbeitgeber*innen) sowie die Information und Beratung von Arbeitgeber*innen (Hinweise über die Abgabepflicht). Im Folgenden wird zunächst auf die Ausweitung der Prüfungen und anschließend auf die Beratungen der Arbeitgeber*innen eingegangen.

6.1 Ausweitung der Prüfungen

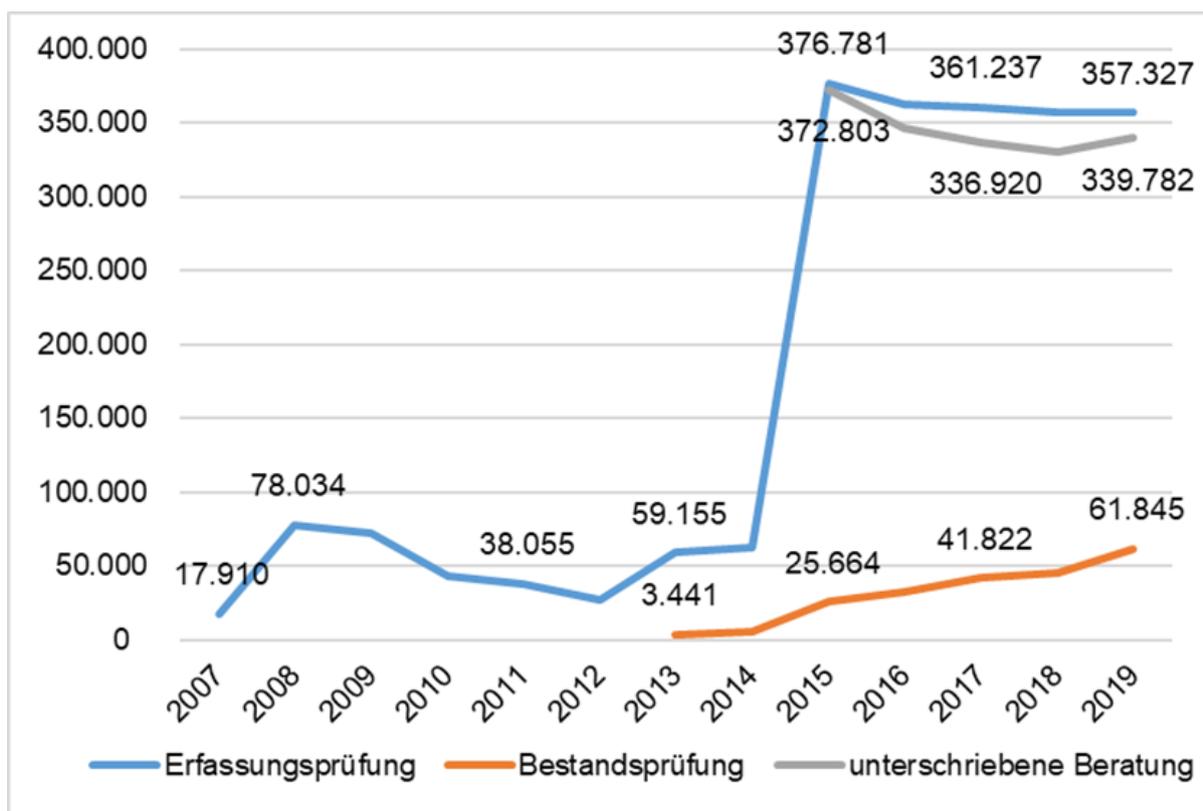
6.1.1 Erfassungs- und Bestandsprüfungen der RV-Träger

Mitte des Jahres 2007 begannen die Träger der Rentenversicherung mit der Prüfung der Künstlersozialabgabe bei einer Auswahl von Arbeitgeber*innen in Folge des dritten Gesetzes zur Änderung des KSVG und anderer Gesetze. Geprüft wurden die Unternehmen durch eine Anschreibeaktion (summa summarum Schwerpunktausgabe 4/2007). Mit Inkrafttreten des KSASTabG wurden die Prüfungen der Künstlersozialabgabe ab dem Jahr 2015 ausgeweitet und das Vorgehen bei der Prüfung angepasst. Im Jahr nach der Einführung der Prüfungen der Künstlersozialabgabe durch die RV-Träger wurden über 78.000 Prüfungen bei Arbeitgeber*innen durchgeführt, die zu diesem Zeitpunkt nicht im Bestand der Künstlersozialkasse waren (Abbildung 10). Diese Erfassungsprüfungen sanken bis zum Jahr 2012 auf weniger als 28.000, bevor sie bis 2014 auf mehr als 63.000 geprüfte Arbeitgeber*innen jährlich anstiegen.

Infolge des KSASTabG wurde die Zahl der Erfassungsprüfungen deutlich erhöht. Ab dem Jahr 2015 wurden pro Jahr rund 400.000 Arbeitgeber*innen hinsichtlich der Künstlersozialabgabe geprüft. Dabei sank die Zahl der Erfassungsprüfungen stetig innerhalb des ersten Prüfzyklus von 376.781 Prüfungen im Jahr 2015 auf 357.327 Prüfungen im Jahr 2019 (-5%).

Seit 2015 findet auch das Verfahren der Beratung durch die RV-Träger mit den „Hinweisen über die Abgabepflicht nach dem Künstlersozialversicherungsgesetz“ Anwendung. Durch diese Hinweise werden Arbeitgeber*innen mit weniger als 20 Beschäftigten (KAT I und II) beraten, die im Rahmen der Prüfung der Gesamtsozialversicherungsprüfung von einem Rentenversicherungsträger geprüft werden und weder zum Kontingent der Erfassungsprüfungen noch zu den Bestandsprüfungen zählen. Diese Beratungen kamen im Prüfzyklus im Jahr 2015 erstmalig zur Anwendung und wurden in fast 373.000 Fällen bestätigt. Im Jahr 2019 waren es knapp 340.000 bestätigte Beratungen.

Abbildung 10 Anzahl der Erfassungs- und Bestandsprüfungen sowie Beratungen



Quelle: DRV

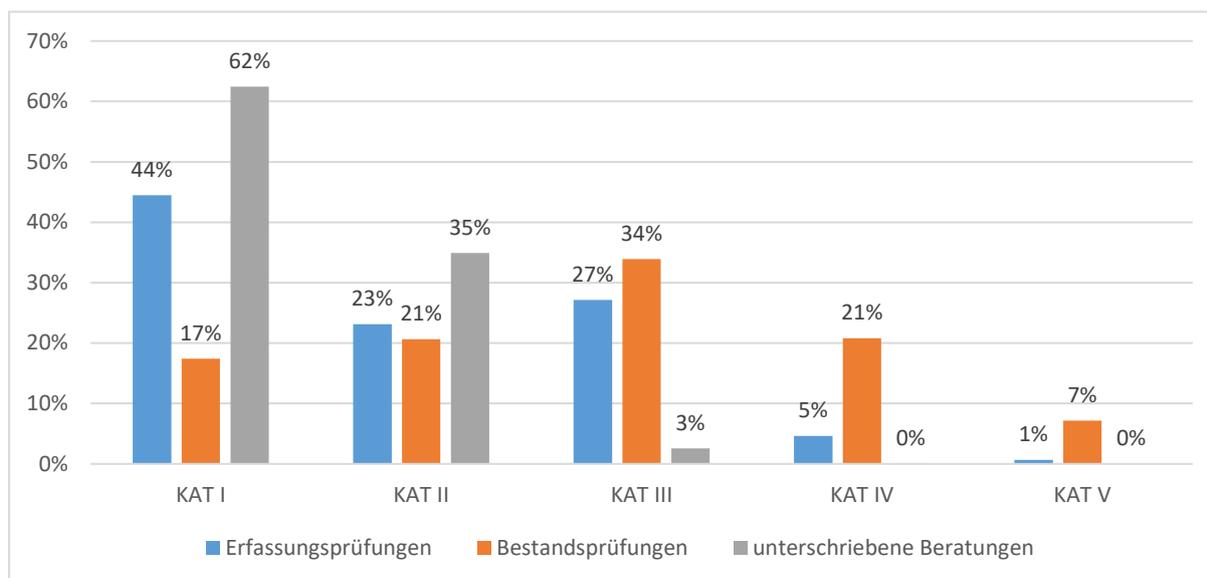
Seit 2013 prüfen die Träger der Rentenversicherung außerdem Unternehmen, die bereits im Bestand der KSK sind. Die Entwicklung der Bestandsprüfungen ist ebenfalls in Abbildung 10 abgebildet. Mit Inkrafttreten des KSASabG stieg die Zahl der Prüfungen erheblich von 3.441 im Jahr 2013 auf rd. 26.000 im Jahr 2015 und hat sich mit jedem Jahr weiter erhöht. Im Jahr 2019 war die Zahl auf rd. 62.000 Prüfungen gestiegen, dies waren 141% mehr als im Jahr 2015. Aufgrund der Zunahme der abgabepflichtigen Unternehmen infolge der Prüftätigkeit der Rentenversicherungsträger steigt die Zahl auch noch weiter an. Verglichen mit den etwa 360.000 neu erfassten Arbeitgeber*innen pro Jahr machen die Bestandsprüfungen zwar immer noch einen geringen Teil an allen Prüfungen der Rentenversicherungsträger aus. Da es sich aber um zeitintensive Prüfungen handelt, spiegelt diese Entwicklung den gestiegenen Prüfaufwand wider.

Insgesamt waren seit 2015 jährlich also mehr als 700.000 Unternehmen mit der Künstlersozialabgabe befasst, indem sie entweder von der DRV als Neuerfassung bzw. als Bestandsunternehmen geprüft wurden oder von der DRV beraten wurden. Im Jahr 2019 lag diese Gesamtzahl bei rund 760.000 Unternehmen.

Das KSASabG sieht vor, dass innerhalb eines Prüfturnus alle Bestandsunternehmen der Künstlersozialkasse mit Beschäftigten durch die DRV geprüft werden. Außerdem sollen unter den Arbeitgeber*innen, die sich nicht im Bestand der Künstlersozialkasse befinden, alle Arbeitgeber*innen mit mindestens 20 Beschäftigten und 40% der Arbeitgeber*innen mit weniger als 20 Beschäftigten geprüft werden. Die übrigen 60% der Arbeitgeber*innen mit weniger als 20 Beschäftigten sollen durch die DRV beraten werden. In Abbildung 11 sind die Anteile der Erfassungs- und Bestandsprüfungen sowie der Beratungen nach Größe der Arbeitgeber*innen seit Inkrafttreten des KSASabG abgebildet. Es wird deutlich, dass 67% Erfassungsprüfungen sowie 97% der

Beratungen bei Arbeitgeber*innen mit weniger als 20 Beschäftigten durchgeführt werden.¹³ Die zahlenmäßig meisten Bestandsprüfungen fanden bei Arbeitgeber*innen mit 20 bis 99 Beschäftigten statt (34%). Bei Arbeitgeber*innen dieser Größe wurden auch 27% der Erfassungsprüfungen durchgeführt. Von den Arbeitgeber*innen mit mindestens 100 Beschäftigten werden nur 7% in Erfassungsprüfungen geprüft, aber bei Arbeitgeber*innen dieser Größe finden 28% aller Bestandsprüfungen statt. Es zeigt sich, dass mehr Bestandsprüfungen bei größeren Unternehmen durchgeführt werden, wohingegen Erfassungsprüfungen eher bei kleineren Unternehmen durchgeführt werden.

Abbildung 11 Anzahl der Erfassungs- und Bestandsprüfungen sowie Beratungen nach Anzahl der Beschäftigten seit 2015



Quelle: DRV

Unternehmen mit Abgabepflicht

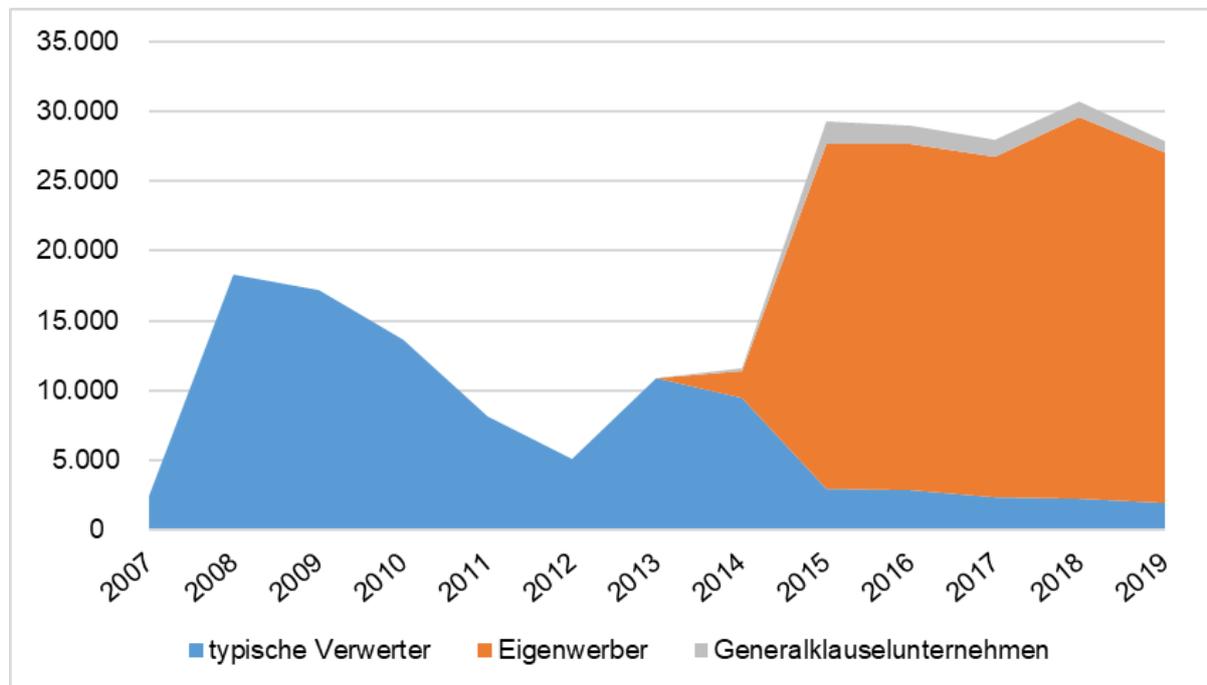
Nur ein Teil der geprüften Unternehmen erweist sich als abgabepflichtig. Bei den mittlerweile rund 62.000 Bestandsprüfungen wurde nicht dokumentiert, ob und wie ein Unternehmen abgabepflichtig ist. Da es sich hier aber um Unternehmen aus dem Bestand der Künstlersozialkasse handelt, ist vorab eine Abgabepflicht durch die Künstlersozialkasse festgestellt worden. Diese ist zwar in den Daten der DRV nicht angegeben, kann aber in der Regel vorausgesetzt werden.

Bei Erfassungsprüfungen wurde dagegen die Abgabepflicht festgestellt, so dass hier Aussagen über die Zahl und Struktur der abgabepflichtigen Arbeitgeber*innen und die Art ihrer Abgabepflicht möglich sind. Abbildung 12 zeigt die abgabepflichtigen Erfassungsprüfungen unterteilt nach der Art der Abgabepflicht. Seit dem Jahr 2015 ist die Anzahl der Arbeitgeber*innen, die sich im Ergebnis einer Erfassungsprüfung als abgabepflichtig erwiesen haben, auf rund 30.000 jährlich gestiegen. Davor hatte diese Zahl gleich zu Beginn der Prüfungen durch die Rentenversicherungsträger im Jahr 2008 ihren vorläufigen Höhepunkt erreicht, der bei etwa 18.000 abgabepflichtigen Arbeitgeber*innen lag. Doch nicht nur die Gesamtzahl hat sich verändert: Während vor Einführung des KSASTabG vor allem typische Verwerter erfasst wurden, sind es seit 2015 vor allem Eigenwerber. Seit 2015 sind es

¹³ Die 3% der Beratungen bei Arbeitgeber*innen mit mindestens 20 Beschäftigten können zustande kommen, wenn ein/e Arbeitgeber*in seit der letzten Prüfung die Kategorie der Beschäftigtengröße gewechselt hat – entweder durch einen Anstieg der Beschäftigtenzahl, oder weil ein Unterbetrieb angeschrieben wurde, bei dem später der Hauptbetrieb (mit einer größeren Beschäftigtenzahl) geprüft wurde.

jährlich etwa 25.000 Eigenwerber, die als abgabepflichtig erfasst werden. Die Anzahl der typischen Verwerter unter den Erfassungsprüfungen ist dagegen seitdem zurückgegangen, seit 2015 werden jährlich etwas über 2.000 typische Verwerter geprüft. Die Anzahl der erfassten Generalklauselunternehmen steigt zwar an, bleibt mit 1.000 bis 1.600 erfassten Arbeitgeber*innen aber deutlich niedriger als die Anzahl der Eigenwerber und der typischen Verwerter.

Abbildung 12 Verwertertypen der Erfassungsprüfungen mit Abgabepflicht 2007-2019



Quelle: KSK

Die Verschiebung von typischen Verwertern hin zu Eigenwerbern – und auch Generalklauselunternehmen – in den Erfassungsprüfungen durch die Rentenversicherungsträger hängt mit den Zielsetzungen zu unterschiedlichen Zeitpunkten zusammen. Seit 2007 sollten vor allem abgabepflichtige Arbeitgeber*innen erfasst werden, indem Arbeitgeber*innen anhand ihrer Wirtschaftsunterklasse ausgewählt wurden (s. Kap. 2). Dabei lag ein Schwerpunkt auf solchen Wirtschaftsunterklassen, die eine Abgabepflicht als typischer Verwerter haben können. 2012 wurde das Auswahlverfahren nach den Wirtschaftsunterklassen noch einmal angepasst, so dass abgabepflichtige Arbeitgeber*innen in anderen Wirtschaftsunterklassen als in den vorherigen Jahren erfasst wurden. Die Zahl der abgabepflichtigen Arbeitgeber*innen war zuvor nach dem Jahr 2008 gesunken. Seit 2015 kam das Auswahlverfahren anhand von Wirtschaftsunterklassen dagegen nur noch in den Erfassungsprüfungen der KAT I und II zur Anwendung, um das Kontingent der zu prüfenden Arbeitgeber*innen zu bestimmen. Bei allen Arbeitgeber*innen mit mehr Beschäftigten wurde dagegen keine Auswahl mehr getroffen, sondern es wurden unterschiedslos alle Arbeitgeber*innen geprüft. Die Annahme über die Abgabepflicht anhand der Wirtschaftsunterklasse fiel somit weg. Das ermöglichte erst, dass abgabepflichtige Honorarsummen für künstlerische oder publizistische Tätigkeiten zur Eigenwerbung oder andere Zwecke (Generalklauselunternehmen) bei Arbeitgeber*innen entdeckt wurden, die nach dem Wirtschaftsklasseranking mit einer kleinen Zahl von Erfassungsprüfungen nicht erfasst worden wären.

Seit 2015 wurden die Erfassungsprüfungen über ein risikobasiertes Kontingent hinaus erweitert, so dass eine größere Anzahl Arbeitgeber*innen mit unterschiedlichen Unternehmenszwecken geprüft werden. Hinzu kommt, dass seit 2015 eine Geringfügigkeitsgrenze gilt, unterhalb derer Honorarsummen für künstlerische oder publizistische Werke oder Leistungen gezahlt werden

können, ohne dass eine Abgabe anfällt. Diese Faktoren tragen wesentlich dazu bei, dass der Anteil der abgabepflichtigen Arbeitgeber*innen unter den Erfassungsprüfungen seit 2015 mit 8% geringer ist als zuvor, als gezielt abgabepflichtige Arbeitgeber*innen – vornehmlich typische Verwerter – erfasst werden sollten und dieser Anteil bei 22% lag (Tabelle 4).

Tabelle 4 Erfassungsprüfungen mit Feststellung der Abgabepflicht

Zeitraum	Erfassungsprüfungen	davon mit Abgabepflicht	
		Anzahl	Anteil
2007-2014	399.531	87.446	22%
2015-2019	1.815.609	144.664	8%
Insgesamt	2.215.140	232.110	10%

Quelle: DRV

Je mehr Beschäftigte ein/e Arbeitgeber*in hat, desto wahrscheinlicher ist es, dass bei einer Erfassungsprüfung abgabepflichtige Entgelte festgestellt werden. Nur bei 4% der Arbeitgeber*innen mit 1 bis 5 Beschäftigten (KAT I) werden bei Erfassungsprüfungen abgabepflichtige Entgelte festgestellt. Dieser Anteil steigt bei den Arbeitgeber*innen mit mehr als 500 Beschäftigten (KAT V) auf 20% (Tabelle 5).

Eine Erklärung dafür kann sein, dass kleinere Unternehmen seltener überhaupt künstlerische oder publizistische Leistungen oder Werke in Anspruch nehmen. Es ist außerdem anzunehmen, dass durch Einführung der Geringfügigkeitsgrenze insbesondere kleinere Unternehmen keine Abgabe auf Honorare für künstlerische oder publizistische Leistungen oder Werke zu zahlen haben. Größere Unternehmen werden dagegen schneller die Geringfügigkeitsgrenze überschreiten, da sie ein größeres Volumen für abgabepflichtige Entgelte ausgeben können. Diese Annahme deckt sich mit der Betrachtung der Abgabepflicht unter den Erfassungsprüfungen seit Einführung des KSASTabG, wenn sie nach Anzahl der Beschäftigten aufgeschlüsselt werden. Für die Konzeption der Prüfstichproben folgt daraus, dass es ein unverhältnismäßig hoher Aufwand wäre, alle Unternehmen in den Kategorien I und II zu prüfen.

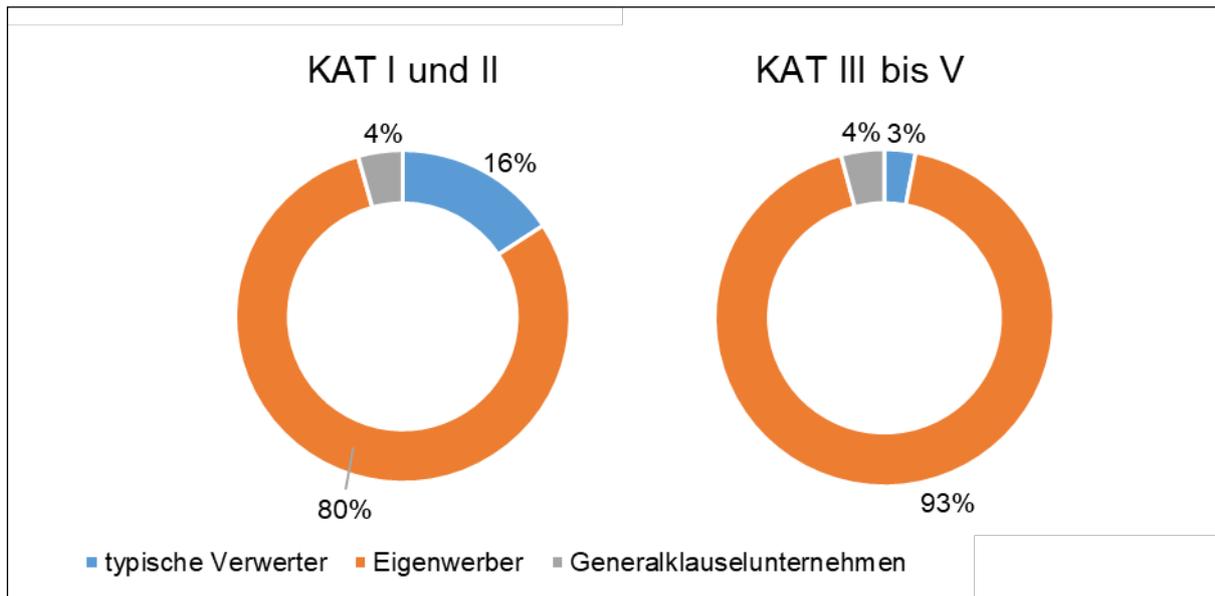
Tabelle 5 Erfassungsprüfungen mit Feststellung der Abgabepflicht 2015-2019 nach Größenkategorien differenziert

2015-2019	KAT I	KAT II	KAT III	KAT IV	KAT V
Erfassungsprüfungen	807.814	419.746	492.484	83.545	12.020
davon mit Abgabepflicht	29.848	35.395	60.441	16.527	2.453
Anteil	4%	8%	12%	20%	20%

Quelle: DRV

Zwischen größeren und kleineren Unternehmen gibt es auch Unterschiede bezüglich des Verwertertyps. In Abbildung 13 sind die Anteile der Verwertertypen an den abgabepflichtigen Arbeitgeber*innen mit weniger als 20 und mit mindestens 20 Beschäftigten seit 2015 dargestellt. Bei beiden Arbeitgebergruppen machen die Eigenwerber mit 80%, bzw. 93% den größten Anteil aus. Der Anteil der Generalklauselunternehmen beträgt bei beiden Gruppen nur 4%. Während unter den großen Unternehmen nur 3% typische Verwerter sind, sind es bei den Unternehmen mit weniger als 20 Beschäftigten 16%.

Abbildung 13 Verwertertypen der Erfassungsprüfungen mit Abgabepflicht nach Größenkategorien 2015-2019



Quelle: DRV

Dieser Unterschied kann verschiedene Ursachen haben. Zunächst wird das jährliche Kontingent der zu prüfenden Arbeitgeber*innen mit weniger als 20 Beschäftigten risikobasiert ausgewählt, so dass darin alle Arbeitgeber*innen enthalten sind, bei denen eine Abgabepflicht als typischer Verwerter wahrscheinlicher ist. Außerdem werden kleinere Unternehmen, die als Eigenwerber oder Generalklauselunternehmen abgabepflichtig werden, eher unter die Geringfügigkeitsgrenze fallen als größere Unternehmen, die dafür im Durchschnitt vermutlich mehr ausgeben können. Da die Geringfügigkeitsgrenze nicht für typische Verwerter gilt, nehmen diese entsprechend einen größeren Anteil an den kleineren Unternehmen ein. Dieser Befund kann also ein weiteres Indiz für die Wirkung der Geringfügigkeitsgrenze auf die Abgabepflicht kleinerer Unternehmen sein. Drittens wurden in den Jahren vor Inkrafttreten des KSASTabG vor allem typische Verwerter über alle Beschäftigtengrößen erfasst. Es kann also sein, dass typische Verwerter bereits weitgehend erfasst sind und sich unter den typischen Verwertern der kleineren Unternehmen vermehrt Neugründungen befinden, die durch frühere Prüfungen nicht erfasst wurden. Unter den größeren Unternehmen könnten sich dagegen weniger Neugründungen befinden.

In der großen Mehrheit der Erfassungsprüfungen – nämlich den Erfassungsprüfungen bei Unternehmen mit weniger als 20 Beschäftigten (s. Abbildung 11) – werden also gleichzeitig geringere Anteile von Abgabepflichten festgestellt. Das kann jedoch wie bereits diskutiert mit der Einführung der Geringfügigkeitsgrenze zusammenhängen, die wahrscheinlich insbesondere kleinere Unternehmen entlastet. Unter diesen abgabepflichtigen, kleineren Unternehmen gibt es mehr typische Verwerter als unter den größeren Unternehmen, was auf Unterschiede bei der Auswahl des Prüfkontingents, der Höhe der gezahlten Honorarsummen und der Zahl der Neugründungen zurückgeführt werden kann. Während nur ein Teil der kleineren Unternehmen geprüft wird, werden alle größeren Unternehmen ab 20 Beschäftigten geprüft. Bei den größeren Unternehmen werden im Rahmen der Erfassungsprüfungen auch häufiger Abgabepflichten festgestellt, die überwiegend durch Eigenwerbung zustande kommen.

6.1.2 Prüfungen der Künstlersozialkasse und Entwicklung der Bestandsunternehmen

Mit dem KSASTabG wurden nicht nur die Prüfungen durch die Träger der Rentenversicherung ausgeweitet und die Beratungen eingeführt. Seit 2015 führt die Künstlersozialkasse branchenspezifische Bestandsprüfungen und seit 2020 anteilig auch Erfassungsprüfungen durch. Sie prüft außerdem eine Stichprobe von Selbstständigen ohne Beschäftigte.

Für jedes Jahr wird ein neuer Schwerpunkt für die branchenspezifischen Prüfungen festgelegt. In sind die ausgewählten Branchen und die Anzahl der durchgeführten Bestandsprüfungen unterteilt nach Verwertertyp aufgeführt. Im Jahr 2015 wurden Verlage und Galerien geprüft, 2016 waren es Hersteller von bespielten Bild- und Tonträgern sowie Werbeagenturen im Bereich „Neue Medien“ und sonstige Unternehmen. 2017 wurden als GmbH geführte Werbeagenturen geprüft. 2018 lag der Schwerpunkt auf Aus- und Fortbildungseinrichtungen sowie Veranstaltern und 2019 waren es Galerien.

Tabelle 6 Anzahl der jährlichen Bestandsprüfungen der KSK unterteilt nach Verwertertyp und mit Angabe der Schwerpunkte 2015-2019

Jahr	Schwerpunkt	typische Verwerter		Eigenwerber		Gesamt	
		Anzahl	Anteil	Anzahl	Anteil	Anzahl	Anteil
2015	Verlage und Galerien	45	100%	0	0%	45	100%
2016	Hersteller bespielter Bild- und Tonträger, Sonstige Unternehmen, Werbeagenturen im Bereich „Neue Medien“	94	64%	52	36%	146	100%
2017	Werbeagenturen (als GmbH geführt)	212	64%	120	36%	332	100%
2018	Aus- und Fortbildungseinrichtungen, Veranstalter	475	86%	77	14%	552	100%
2019	Galerien	441	96%	19	4%	460	100%

Quelle: KSK

Von 2015 bis 2018 ist die Anzahl der Prüfungen gestiegen. Dass die Anzahl der zu prüfenden Unternehmen erst mit dem Jahr 2017 merklich ansteigt, ist nach Auskunft der KSK damit zu begründen, dass im Jahr 2015 die Personalgewinnung für die (neu entstandene) Prüfgruppe gestartet wurde. Im Jahr 2019 waren es dagegen etwas weniger Prüfungen als im Vorjahr. Den größten Teil der Prüfungen machen in jedem Jahr die typischen Verwerter aus. In den Jahren 2016 und 2017 war der Anteil der Eigenwerber mit 36% höher als in den übrigen Jahren. Generalklauselunternehmen wurden nicht geprüft, weil keines der geprüften Unternehmen nach der Generalklausel abgabepflichtig war. Da die Schwerpunktprüfungen nur bei Bestandsunternehmen der Künstlersozialkasse durchgeführt werden, kann durch diese Prüfungen der Bestand nicht erweitert werden. Bei den Prüfungen von Selbstständigen ohne Beschäftigte (und bei den „neuen“ Erfassungsprüfungen ab 2020) werden dagegen auch Unternehmen neu erfasst.

Die folgende Tabelle enthält eine Übersicht über die Nachforderungen, Erstattungen und Säumniszuschläge aus den Prüfungen der KSK. Wichtig ist darauf hinzuweisen, dass das vorrangige Ziel der Prüfungen durch die KSK-Prüfgruppe aber nicht die Erfassung abgabepflichtiger Unternehmen oder die Nacherhebung der KSA ist, sondern der Erkenntnisgewinn durch die branchenspezifischen Prüfungen und die Aufbereitung und Weitergabe dieser Erkenntnisse und Informationen an die Prüfer*innen der DRV und KSK (siehe auch Kap. 8.4). Gleichwohl zeigt sich, dass aus den Prüfungen der KSK-Prüfgruppe in den Jahren 2015 bis 2019 ein zusätzlicher Ertrag an

KSA inklusive Säumniszuschlägen von durchschnittlich 1,6 Mio. Euro pro Jahr (insgesamt rd. 8 Mio. Euro) erzielt wurde.

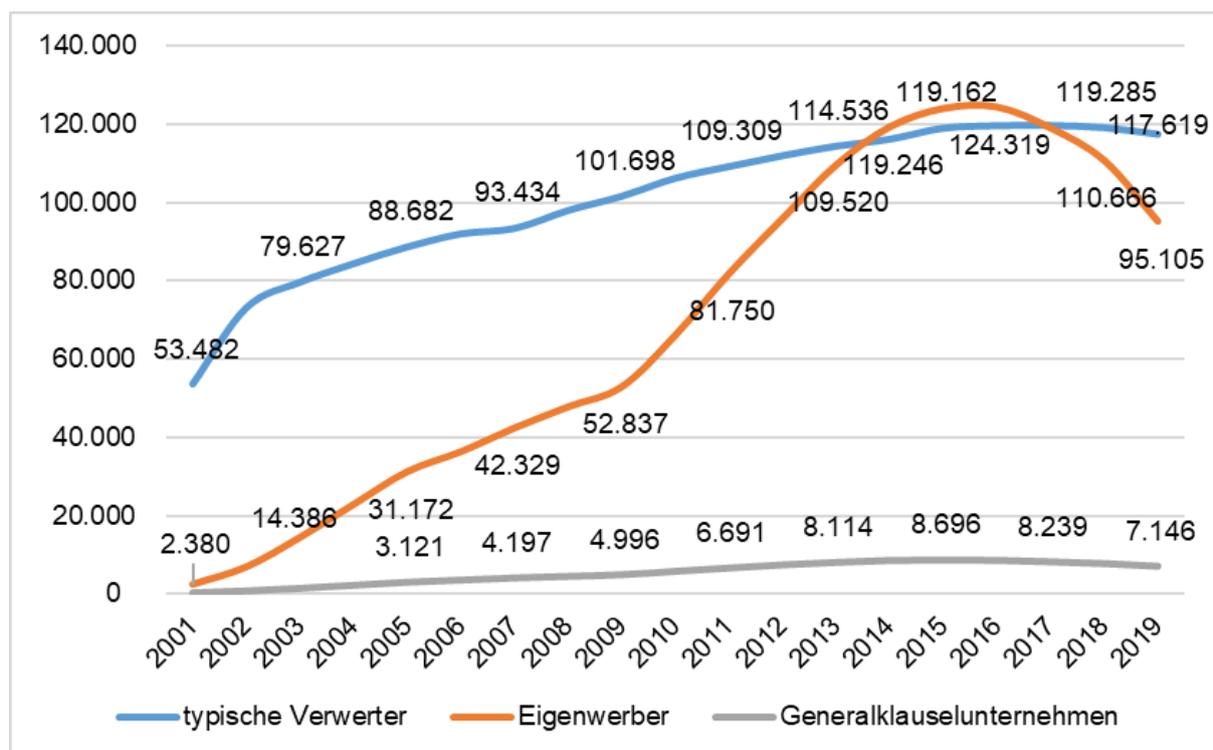
Tabelle 7 Übersicht über die Nachforderungen, Erstattungen und Säumniszuschläge aus den Prüfungen der KSK 2015 bis 2019 in Euro

Jahr	Nachforderungen	Erstattungen	Saldo KSA	Säumniszuschläge	Erträge gesamt
2015*	536.542	44.716	491.825	134.162	625.987
2016	1.116.131	342.966	773.166	273.527	1.046.692
2017	2.258.375	287.291	1.971.084	462.471	2.433.554
2018	2.674.337	312.134	2.362.203	423.473	2.785.675
2019	1.036.986	60.020	976.965	119.734**	1.096.700
Summen	7.622.371	1.047.127	6.575.243	1.413.366	7.988.608

Quelle: KSK; * nur typ. Verwerter geprüft; ** Niedriger Wert, weil Prüffahr noch nicht abgeschlossen und sich durch Rechtsprechung eine Änderung bei der Erhebung von Säumniszuschlägen ergab.

In Abbildung 14 ist die Anzahl der abgabepflichtigen Unternehmen im Bestand der Künstlersozialkasse in den Jahren 2001 bis 2019 abgebildet. Die Unternehmen sind unterteilt nach den Verwertertypen. Die größte Gruppe sind in den meisten Jahren die typischen Verwerter. Nur in den Jahren 2014 bis 2016 gab es mehr Eigenwerber als typische Verwerter. Die Anzahl der Generalklauselunternehmen ist dagegen deutlich geringer. 2002 steigt die Zahl der typischen Verwerter sprunghaft von 53.000 auf 73.000 an und steigt danach gleichmäßig bis zum Jahr 2015 auf 119.000 typische Verwerter im Bestand der Künstlersozialkasse. Die Anzahl der Eigenwerber steigt von etwa 2.000 Unternehmen im Jahr 2001 auf rund 53.000 im Jahr 2009 an, bevor sie von 2010 bis 2016 noch einmal stärker steigt, so dass sich im Jahr 2016 rund 124.000 Eigenwerber im Bestand befinden. 2001 befanden sich weniger als 1.000 Generalklauselunternehmen im Bestand, in den Jahren 2013 bis 2017 steigt deren Zahl auf mehr als 8.000 an.

Abbildung 14 Verwertertypen der Bestandsunternehmen 2001-2019



Quelle: KSK

Da die Prüfungen der Rentenversicherungsträger in einem Jahr für die fünf davor liegenden Jahre durchgeführt werden, sind die Effekte der Prüfungen im Bestand der Künstlersozialkasse zeitversetzt in den Jahren bemerkbar, für die solche Prüfungen durchgeführt wurden. Der Beginn der Prüfungen durch die Rentenversicherungsträger im Jahr 2007 hat demnach Auswirkungen auf den Bestand der abgabepflichtigen Unternehmen bis ins Jahr 2002, in dem auch ein sprunghafter Anstieg der Anzahl typischer Verwerter zu verzeichnen ist. Bei den Prüfungen durch die Rentenversicherungsträger von 2007 bis 2013 wurden vor allem typische Verwerter erfasst (s. Abbildung 11), so dass der Anstieg im Bestand bis 2013 plausibel auf die Erfassungsprüfungen zurückgeführt werden kann.

Deutlich erkennbar ist der Anstieg der abgabepflichtigen Unternehmen – vor allem der Eigenwerber – seit 2010. Bis in dieses Jahr reichen die Prüfungen seit Einführung des KSASTabG 2015 zurück, so dass auch hier die seit 2015 vornehmlich erfassten Eigenwerber plausibel einen Großteil des Anstiegs erklären können. Auch führen sowohl die Einführung der Prüfungen durch die Rentenversicherungsträger im Jahr 2007 als auch das KSASTabG zu einer größeren Aufmerksamkeit für die Künstlersozialabgabe, so dass sich abgabepflichtige Unternehmen möglicherweise auch deshalb bei der Künstlersozialkasse melden. Zumindest sind für die Jahre 2008 und 2015 Anstiege der Selbstmelder festzustellen (s. Abbildung 15). Der erste Anstieg könnte neben der Ausweitung der Erfassungsprüfungen eine Erklärung für den Anstieg der Eigenwerber und Generalklauselunternehmen bis 2009 sein. Der Effekt von Bestandsprüfungen auf die Abwanderung aus dem Bestand kann nicht beobachtet werden, da die dafür notwendigen Informationen nicht vorliegen. Bei Bestandsprüfungen wurde die Abgabepflicht in den Daten der DRV und KSK nicht nachgehalten.

Dass die Zahlen der Eigenwerber und Generalklauselunternehmen seit 2015 und der typischen Verwerter seit 2014 wieder sinken, erklärt sich dadurch, dass die Rentenversicherungsträger für diese Jahre noch nicht so viele Prüfungen durchgeführt haben. Im Jahr 2014 sind also die abgabepflichtigen Arbeitgeber*innen aus den Prüfungen der Rentenversicherungsträger von 2015 bis

2019 im Bestand der Künstlersozialkasse enthalten, während es im Jahr 2018 nur die abgabepflichtigen Arbeitgeber*innen aus dem Prüffjahr 2019 sind. Es ist daher davon auszugehen, dass der Bestand für die Jahre 2015 bis 2019 in den kommenden Jahren noch einmal steigen wird, wenn die Ergebnisse aus den zukünftigen Prüfungen der Rentenversicherungsträger hinzukommen werden.

Die Bestandszahlen stellen aber eine Bilanz der abgabepflichtigen Unternehmen dar, so dass den Zugängen in jedem Jahr auch Abgänge gegenüberstehen können. Die Zugänge in den Bestand der Künstlersozialkasse können somit auch durch die Abgänge im Bestand gedämpft werden. Hierbei können die Neuregelungen der Prüfungen abgabepflichtiger Unternehmen unterschiedliche Auswirkungen haben. Während Arbeitgeber*innen oder Selbstständige ohne Beschäftigte mit Abgabepflicht, die durch die DRV bzw. KSK erfasst werden, in den Bestand hinzukommen, können durch die Bestandsprüfungen der DRV und KSK auch Arbeitgeber*innen bzw. Unternehmen aus dem Bestand abwandern, wenn festgestellt wird, dass aktuell keine Abgabepflicht mehr vorliegt.

Die Gruppe typischer Verwerter im Bestand der Künstlersozialkasse kann unterteilt werden in „nur dem Grunde nach“ und „der Höhe nach“ abgabepflichtige typische Verwerter. Typische Verwerter, die nur dem Grunde nach abgabepflichtig sind, haben keine abgabepflichtigen Entgelte gezahlt. „Der Höhe nach“ typische Verwerter haben dagegen abgabepflichtige Entgelte gezahlt. Diese Unterscheidung beruht darauf, dass Unternehmen, die den typischen Verwertern zugerechnet werden, nach § 24 Abs. 1 KSVG abgabepflichtig sind, auch wenn sie keine abgabepflichtigen Entgelte gezahlt haben. Seit die Auswirkungen des KSASTabG sich im Bestand der KSK niederschlagen können (rückwirkend seit 2010), machen nur dem Grunde nach abgabepflichtige typische Verwerter einen kleineren Anteil im Bestand der Künstlersozialkasse aus (Tabelle 8). Gleichzeitig ist ihre durchschnittliche Anzahl pro Jahr größer, seit sich das KSASTabG auf den Bestand der KSK auswirken kann. Dass die Zahl der nur dem Grunde nach abgabepflichtigen Unternehmen steigt, mag auch daran liegen, dass die Abgabepflicht bestehen bleibt, solange das Unternehmen existiert. Wenn ein Unternehmen sich auflöst, dies aber der Künstlersozialkasse nicht mitteilt, bleibt es ebenfalls weiterhin im Bestand enthalten.

Tabelle 8 „Nur dem Grunde nach“ abgabepflichtige typische Verwerter vor und nach Prüfergebnissen im Rahmen des KSASTabG

Zeitraum	durchschnittliche Anzahl pro Jahr	Anteil an typischen Verwertern	Anteil an allen Bestandsunternehmen
vor Geltung des KSASTabG (2001-2009)	50.683	60%	44%
seit Geltung des KSASTabG (2010-2019)	57.720	57%	29%

Quelle: KSK

6.2 Beratungen – Hinweise über die Abgabepflicht nach dem KSVG

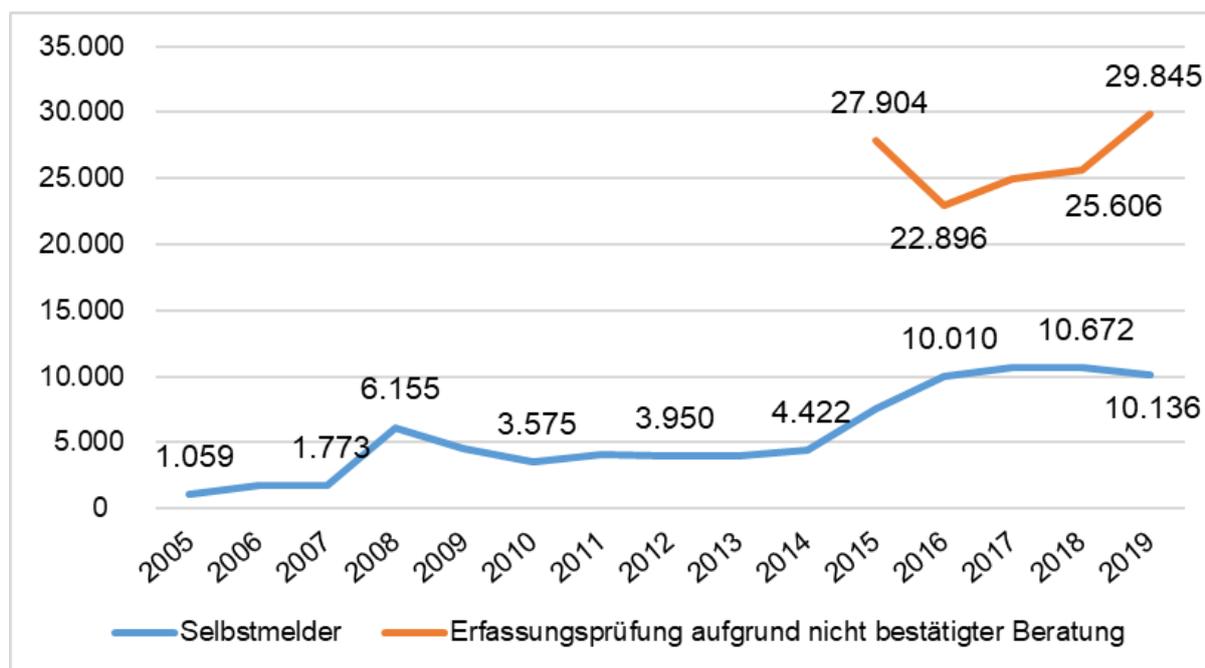
Die Information potenziell abgabepflichtiger Unternehmen zur KSA soll durch die Beratungsleistung der RV-Träger verbessert werden. Beraten werden im Rahmen der turnusmäßigen Betriebsprüfungen alle KAT I- und KAT II-Unternehmen, die in einem Jahr nicht Teil des Prüfkontingents sind (§ 28p Abs. 1b Satz 2 bis 7 SGB IV): Den entsprechenden Arbeitgeber*innen werden mit der Prüfkündigung „Hinweise zur Abgabepflicht nach dem Künstlersozialversicherungsgesetz“ übersandt. Im Rahmen der Prüfung sollen die Arbeitgeber*innen dann schriftlich bestätigen, dass sie über die Künstlersozialabgabe unterrichtet worden sind und alle abgabepflichtigen Sachverhalte

melden werden. Wird die Beratung nicht bestätigt, erfolgt eine Prüfung der Künstlersozialabgabe durch den RV-Träger. Mit den „Hinweisen zur Abgabepflicht nach dem Künstlersozialversicherungsgesetz“ soll erreicht werden, dass sich jede/r Arbeitgeber*in mit der Künstlersozialabgabe auseinandersetzt und die Abgabelast dadurch gerechter verteilt werden kann.

6.2.1 Selbstmeldungen und Erfassungsprüfungen aufgrund nicht-bestätigter Beratung

Die Anzahl der Unternehmen, die sich erstmalig selbst bei der Künstlersozialkasse gemeldet haben, ist in Abbildung 15 zusammen mit der Anzahl der Arbeitgeber*innen, die aufgrund nicht bestätigter Beratungen geprüft wurden¹⁴, abgebildet. Während sich 2007 noch etwa 2.000 Unternehmen selbst gemeldet hatten, steigt diese Zahl sprunghaft auf über 6.000 im Jahr 2008, bevor sie abflacht und sich bei etwa 4.000 pro Jahr zwischen 2009 und 2014 einpendelt. Mit dem Jahr 2015 steigt die Zahl der Selbstmelder pro Jahr nochmal bis auf etwa 11.000 im Jahr 2018 an. Die Anzahl der Erfassungsprüfungen aufgrund nicht bestätigter Beratung liegt seit Einführung zwischen ca. 23.000 im Jahr 2016 und ca. 30.000 im Jahr 2019, somit steigt diese Zahl seit 2016 an. Gegenüber den jährlich etwa 350.000 unterschriebenen Beratungen machen sie nur einen geringen Anteil der Beratungen aus (siehe Abbildung 10).

Abbildung 15 Anzahl der Selbstmelder und Erfassungsprüfungen aufgrund nicht bestätigter Beratungen 2005-2019



Quelle: DRV und KSK

Mit Einführung des KSASTabG ist also ein Anstieg der Selbstmelder zu verzeichnen, so dass sich die Zahl der jährlichen Selbstmelder seit 2014 von 4.500 auf rd. 11.000 im Jahr 2018 mehr als verdoppelt hat. Auch im Jahr 2019 war keine Trendumkehr zu beobachten, die Zahl der Selbstmelder lag weiterhin stabil über 10.000. Die Beträge der von Selbstmeldern gezahlten KSA liegen seit 2015 zwischen 14 Mio. und 19 Mio. Euro pro Jahr. Gleichzeitig wurden infolge der neuen Regelungen

¹⁴ Diese rd. 30.000 Erfassungsprüfungen sind in der o.g. Gesamtzahl der Erfassungsprüfungen bereits enthalten und werden hier noch einmal gesondert dargestellt.

bezüglich der Beratung jährlich zwischen 23.000 und 30.000 Arbeitgeber*innen geprüft, die sonst nicht geprüft worden wären.

Bereits vor Einführung des KSASTabG stieg die Anzahl der Selbstmelder im Jahr 2008 ebenfalls an. Dies ist auf den Beginn der Prüfungen durch die Rentenversicherungsträger im Jahr 2007 zurückzuführen. Auch die kontinuierliche Berichterstattung zur Künstlersozialabgabe durch die Schriftenreihe „summa summarum“ der DRV kann die Bekanntheit der Künstlersozialabgabe seit 2007 gesteigert und die Aufmerksamkeit für das Thema geschärft haben.¹⁵ Die Selbstmelder im Zeitraum von 2015 bis 2019 sind in Tabelle 9 nach Abgabepflicht und Verwertertyp dargestellt.

Tabelle 9 Selbstmelder nach Abgabepflicht 2015 bis 2019

Verwertertyp	Anzahl	Anteil
typische Verwerter	12.029	24,7%
Eigenwerber	23.067	47,4%
Generalklauselunternehmen	1.373	2,8%
mit Abgabepflicht gesamt	36.469	75,0%
ohne Abgabepflicht	12.180	25,0%
Insgesamt	48.649	100,0%

Quelle: DRV und KSK

Unter den Selbstmeldern waren in diesem Zeitraum insgesamt rd. 36.500 Unternehmen (75%) abgabepflichtig, davon sind etwa 23.100 Eigenwerber (47%), 12.000 typische Verwerter (25%) und 1.400 Generalklauselunternehmen (3%). Rund 12.000 Selbstmelder waren nicht abgabepflichtig (25%).

Unter den Erfassungsprüfungen, die aufgrund nicht bestätigter Beratungen stattgefunden haben, sind dagegen nur rd. 14.000 Unternehmen bzw. 11% abgabepflichtig, während 89% von ihnen nicht abgabepflichtig sind. Den größten Teil machen hier rd. 12.400 Eigenwerber aus, hinzu kommen etwa 1.000 typische Verwerter und 600 Generalklauselunternehmen. Seit Inkrafttreten des KSASTabG kamen also etwa 50.000 abgabepflichtige Unternehmen in den Bestand der Künstlersozialkasse, die nicht durch die regulären Prüfungen erfasst wurden.

Tabelle 10 Erfassungsprüfungen aufgrund nicht bestätigter Beratung 2015 bis 2019

Verwertertyp	Anzahl	Anteil
typische Verwerter	1.039	0,8%
Eigenwerber	12.401	9,5%
Generalklauselunternehmen	591	0,5%
mit Abgabepflicht gesamt	14.031	10,7%
ohne Abgabepflicht	117.134	89,3%
Insgesamt	131.165	100,0%

Quelle: DRV und KSK

¹⁵ Siehe z.B. summa summarum folgende Ausgaben: 04/2007; 03/2008; 02/2009; 06/2009; 01/2010; 05/2011; 04/2012; 203/013; 01/2014; 04/2014; 06/2014; 06/2015; 02/2016

Es zeigt sich also, dass die Maßnahmen des KSASTabG über die jährlich vorab festgelegten Erfassungsprüfungen hinaus eine Wirkung auf die Erfassung abgabepflichtiger Unternehmen haben. Insbesondere die Beratung der nicht geprüften Arbeitgeber*innen bzw. die damit verbundene Sensibilisierung der Arbeitgeber*innen und die daraus resultierenden Prüfungen tragen dazu bei. Dass nicht allein die Beratungen für den Anstieg der Selbstmelder verantwortlich sein müssen, zeigt sich daran, dass sich auch mit den Prüfungen vor Inkrafttreten des KSASTabG die Zahl der Selbstmelder erhöhte, obwohl die Beratungen zu dieser Zeit nicht in der heutigen Form durchgeführt wurden. Hier wird möglicherweise die Einführung der Prüfungen durch die Träger der Rentenversicherung und die Bekanntmachung durch Veröffentlichungen dazu geführt haben, dass sich mehr Unternehmen selbst gemeldet haben.

Ein Vergleich der Abgabepflichten zwischen regulären Erfassungsprüfungen und Erfassungsprüfungen, die aufgrund einer nicht bestätigten Beratung durchgeführt wurden, zeigt, dass unter Erfassungsprüfungen aufgrund einer nicht bestätigten Beratung häufiger eine Abgabepflicht festgestellt wird (Tabelle 11).

Tabelle 11 Abgabepflicht bei Erfassungsprüfungen aufgrund nicht bestätigter Beratung und regulären Erfassungsprüfungen 2015-2019

	reguläre Erfassungsprüfungen				Erfassungsprüfungen wegen nicht bestätigter Beratung			
	KAT I und II		KAT III bis V		KAT I und II		KAT III bis V	
Abgabepflicht	Anzahl	Anteil	Anzahl	Anteil	Anzahl	Anteil	Anzahl	Anteil
mit	52.420	5%	78.213	13%	12.823	10%	1.208	22%
ohne	1.049.515	95%	504.296	87%	112.802	90%	4.332	78%
Gesamt	1.101.935	100%	582.509	100%	125.625	100%	5.540	100%

Quelle: DRV

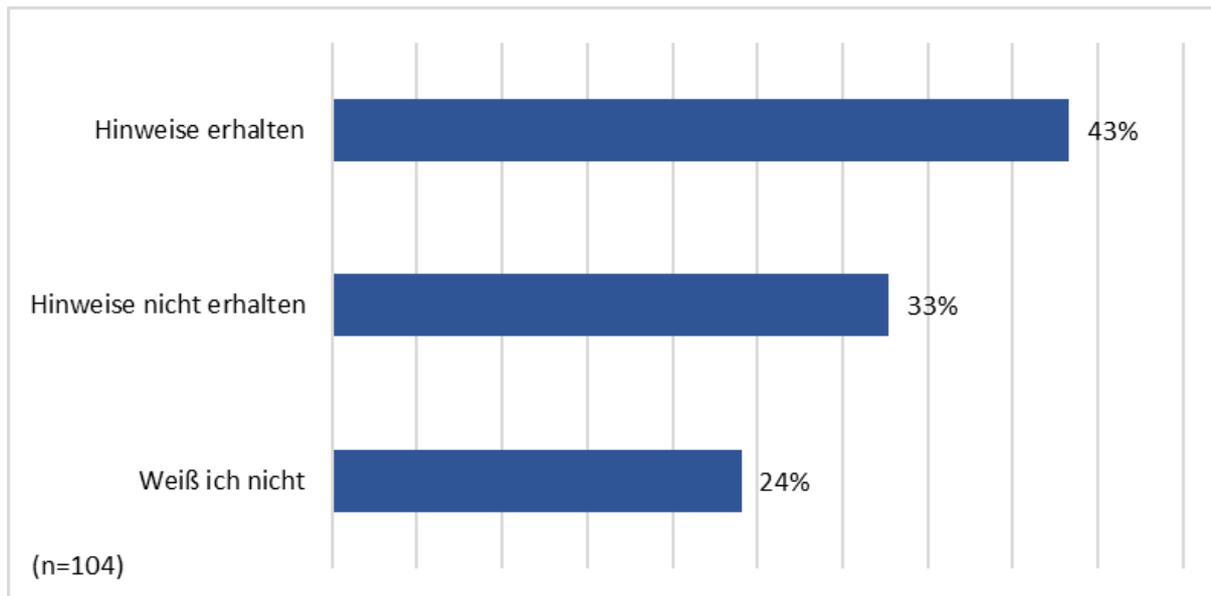
10% der Arbeitgeber*innen mit weniger als 20 Beschäftigten, die aufgrund einer nicht bestätigten Beratung erfasst wurden, sind abgabepflichtig, während es unter den regulären Erfassungsprüfungen nur 5% der Arbeitgeber*innen derselben Größenkategorie sind. Unter den Arbeitgeber*innen mit mindestens 20 Beschäftigten ist ebenfalls feststellbar, dass die Erfassungsprüfungen aufgrund nicht bestätigter Beratung häufiger in Abgabepflichten münden als bei regulären Erfassungsprüfungen.¹⁶ Die Beratungen erfassen also nicht nur durch Selbstmeldungen bei der KSK mehr Arbeitgeber*innen, sondern führen auch zur Erfassung bisher nicht abgabepflichtiger Arbeitgeber*innen, und zwar in einem relativ höheren Maße als die regulären Erfassungsprüfungen. Warum ein so großer Anteil der nicht bestätigten Beratungen abgabepflichtig ist, kann mehrere Ursachen haben. Erstens können Arbeitgeber*innen mit abgabepflichtigen Entgelten eher unsicher sein, ob sie abgabepflichtig sind oder nicht und durch die Prüfung Rechtssicherheit bezüglich der Künstlersozialabgabe gewinnen wollen und deshalb die Beratung nicht bestätigen. Zweitens kann es sein, dass die Prüferin oder der Prüfer bei einer solchen Prüfung genauer prüft und dadurch mehr abgabepflichtige Entgelte feststellt. Drittens können Arbeitgeber*innen mit abgabepflichtigen Entgelten hoffen, dass die Entgelte in einer Prüfung übersehen werden und sie so (falsch) bestätigt bekommen, nicht abgabepflichtig zu sein und somit nicht von einem Bußgeld wegen falscher Meldung bedroht sind.

¹⁶ Beratungen sind für Arbeitgeber*innen mit mindestens 20 Beschäftigten eigentlich nicht vorgesehen. Sie können zustande kommen, wenn ein/e Arbeitgeber*in seit der letzten Prüfung die Kategorie der Beschäftigtengröße gewechselt hat – entweder durch einen Anstieg der Beschäftigtenzahl, oder weil ein Unterbetrieb angeschrieben wurde, bei dem später der Hauptbetrieb (mit einer größeren Beschäftigtenzahl) geprüft wurde.

6.2.2 Beratungen aus Sicht von Arbeitgeber*innen, Steuerberater*innen und RV-Prüfer*innen

Von den Arbeitgeber*innen der KAT I und II, die in Erfassungsprüfungen geprüft wurden und in der Online-Befragung Angaben zum Erhalt der Hinweise über die Abgabepflicht machten (insgesamt 104), geben 43% an, dass sie schon einmal die Hinweise über die Abgabepflicht erhalten haben. 33% sagten, dass sie diese nicht erhalten hätten und 24% wussten es nicht.

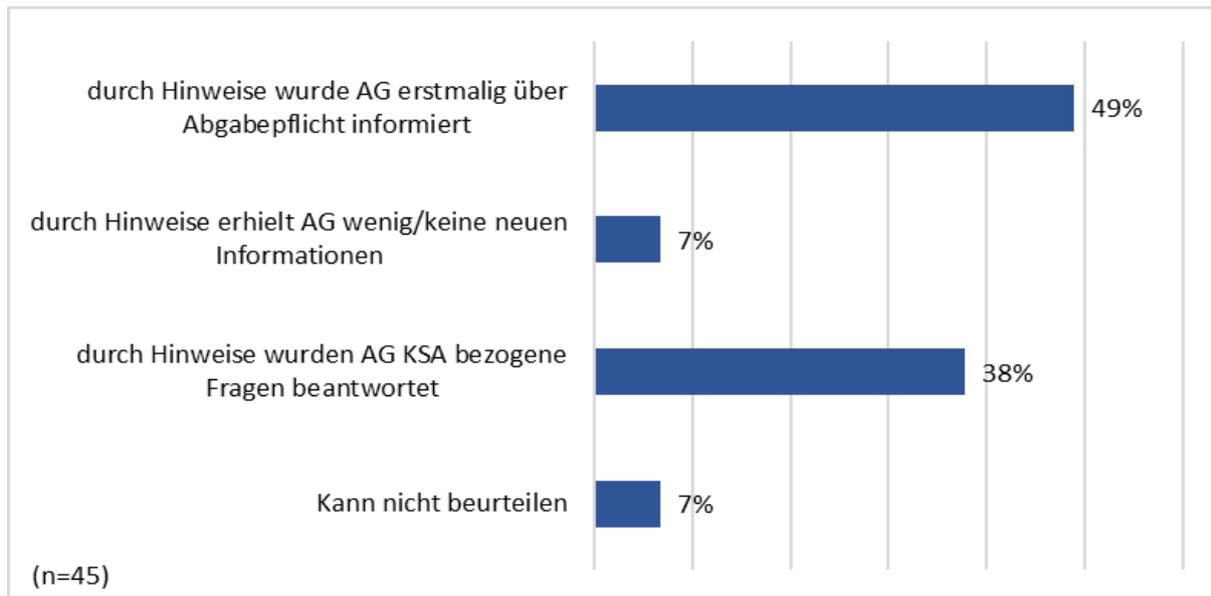
Abbildung 16 Erhalt der Hinweise über die Abgabepflicht von AG der KAT I und II, die in Erfassungsprüfungen geprüft wurden



Quelle: ISG Online-Befragung von AG

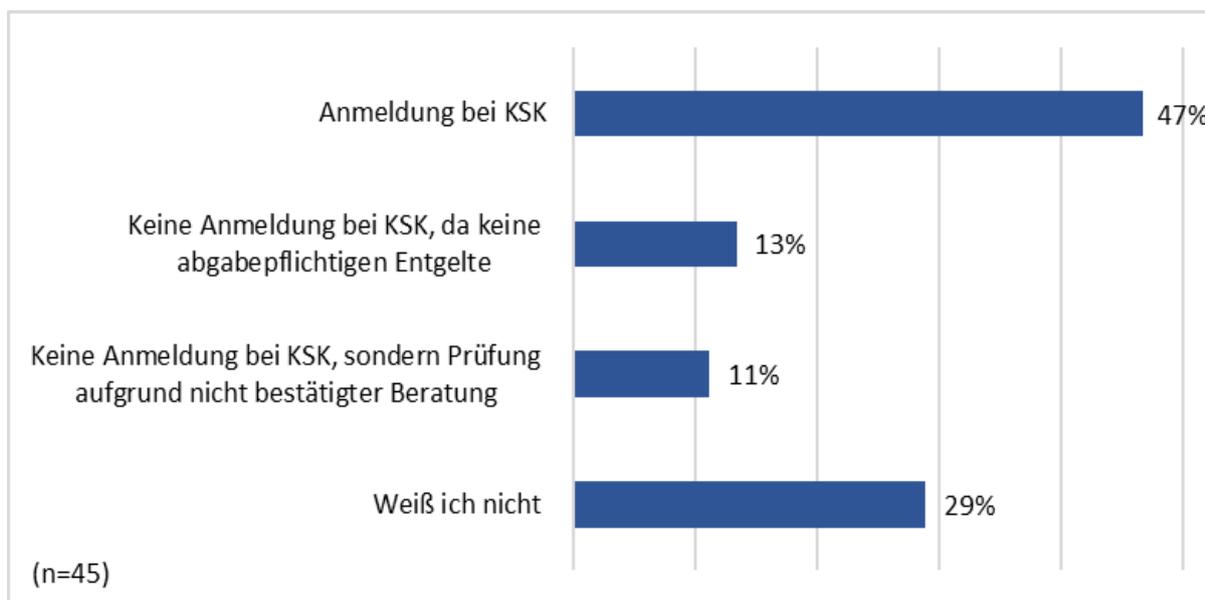
Die folgende Abbildung zeigt, dass knapp die Hälfte (49%), die die Hinweise erhalten haben, angibt, dass sie erstmalig über die Abgabepflicht informiert wurden. Für weitere 38% handelte es sich zwar nicht um eine Erstinformation, aber in diesem Zusammenhang wurden noch ungeklärte KSA-bezogene Fragen beantwortet. Somit waren für 87% der Arbeitgeber*innen, die Hinweise erhalten hatten, diese Hinweise informativ (zu beachten ist, dass nur 45 Arbeitgeber*innen hierzu eine Aussage machten).

Abbildung 17 Aussagen der AG (KAT I und II, Erfassungsprüfungen), die Hinweise über Abgabepflicht erhalten haben



Quelle: ISG Online-Befragung AG

Von den 45 Arbeitgeber*innen (Erfassungsprüfungen der KAT I und II), die nach eigener Aussage die Hinweise über die Abgabepflicht erhalten haben, haben sich 47% erstmalig bei der KSK angemeldet (21 Arbeitgeber*innen). Bei 13% erfolgte keine Anmeldung, da sie keine abgabepflichtigen Entgelte zahlen mussten, und 11% bestätigten die Beratung nicht und wurden infolge dessen von einem RV-Träger geprüft. Ein recht großer Teil (29%) der Arbeitgeber*innen, die die Hinweise erhalten haben, weiß nicht (mehr), ob eine Anmeldung bei der KSK erfolgte. Dies kann zum einen damit erklärt werden, dass es möglich ist, dass der Person, die den Fragebogen beantwortet hat, diese Information nicht vorlag. Zum anderen kann es sein, dass innerhalb des Betriebes der Informationsstand nicht nachgehalten wird – insbesondere dann, wenn keine Anmeldung erfolgt ist.

Abbildung 18 Erstmalige Anmeldung des Betriebs nach Erhalt der Hinweise über die Abgabepflicht

Quelle: ISG Online-Befragung der AG

Von den 21 Arbeitgeber*innen, die sich infolge der Hinweise über die Abgabepflicht bei der Künstlersozialkasse meldeten, haben 19 (entspricht 90%) Künstlersozialabgabe zahlen müssen.

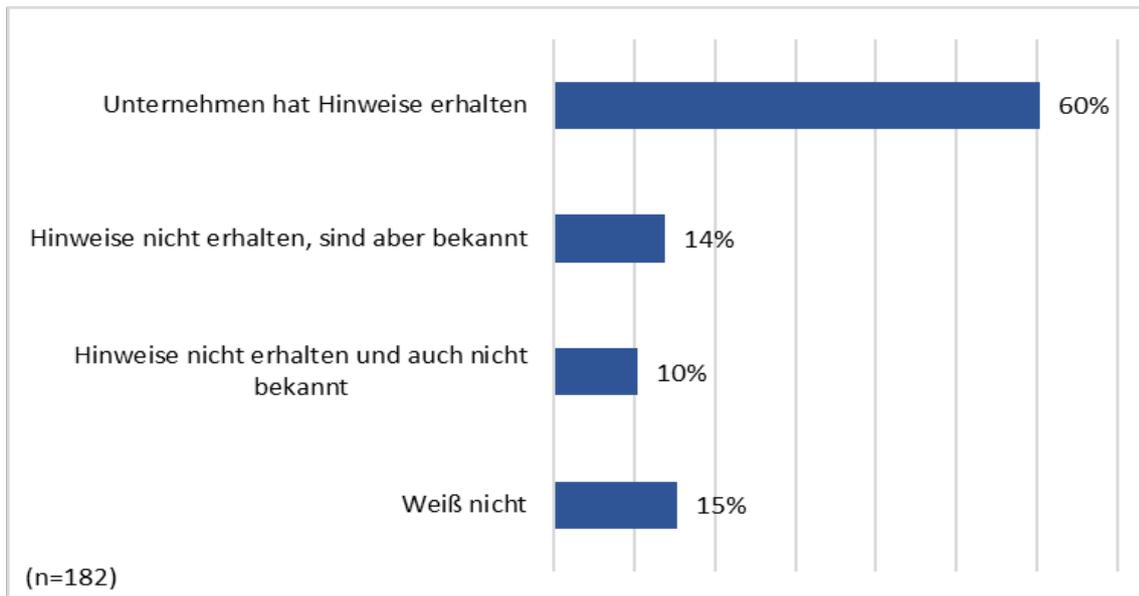
Zusammenfassend lässt sich sagen, dass die Mehrheit der Arbeitgeber*innen, die die Hinweise über die Abgabepflicht erhielten, erstmalig oder weiterführende Informationen über die Künstlersozialabgabe erhielten. Knapp die Hälfte derer, die die Hinweise erhielten, meldete sich bei der KSK, und fast alle mussten daraufhin KSA zahlen. Auch wenn die Anzahl der Arbeitgeber*innen, für die der Prozess vom Erhalt der Hinweise bis zur Zahlung der KSA nachvollzogen werden kann, eher gering ist (n=21), deuten die oben beschriebenen Ergebnisse darauf hin, dass die Hinweise über die Abgabepflicht zur Information und zu Meldungen und somit auch zu einer höheren Abgabegerechtigkeit beitragen.

Allerdings ist auch darauf hinzuweisen, dass einige Anmerkungen, die einzelne Arbeitgeber*innen in der Online-Befragung vorgenommen haben, darauf schließen lassen, dass nicht allen Arbeitgeber*innen, die nach eigenen Angaben die Hinweise erhalten haben, klar ist, um welches Schreiben es sich genau handelt.

Als Verbesserungsvorschläge zur Gestaltung der Hinweise wurden von den Arbeitgeber*innen entsprechend eine Erläuterung anhand praxisnaher Beispiele genannt und auch eine klarere Definition von künstlerischen und publizistischen Leistungen werden genannt. Auch Vorschläge, die sich nicht auf die konkrete Verbesserung der Hinweise beziehen, werden angeführt. Dazu gehört eine Abschaffung der KSA-Pflicht oder die Umgestaltung in Form einer Umlage.

Auch die Steuerberater*innen wurden in der Online-Befragung nach ihren Erfahrungen mit den Hinweisen zur Abgabepflicht gefragt. 60% der Steuerberater*innen sagen, dass das mit Unterstützung von ihnen zuletzt geprüfte Unternehmen die Hinweise erhalten hat, 24% verneinen dies und weitere 15% wissen dies nicht genau.

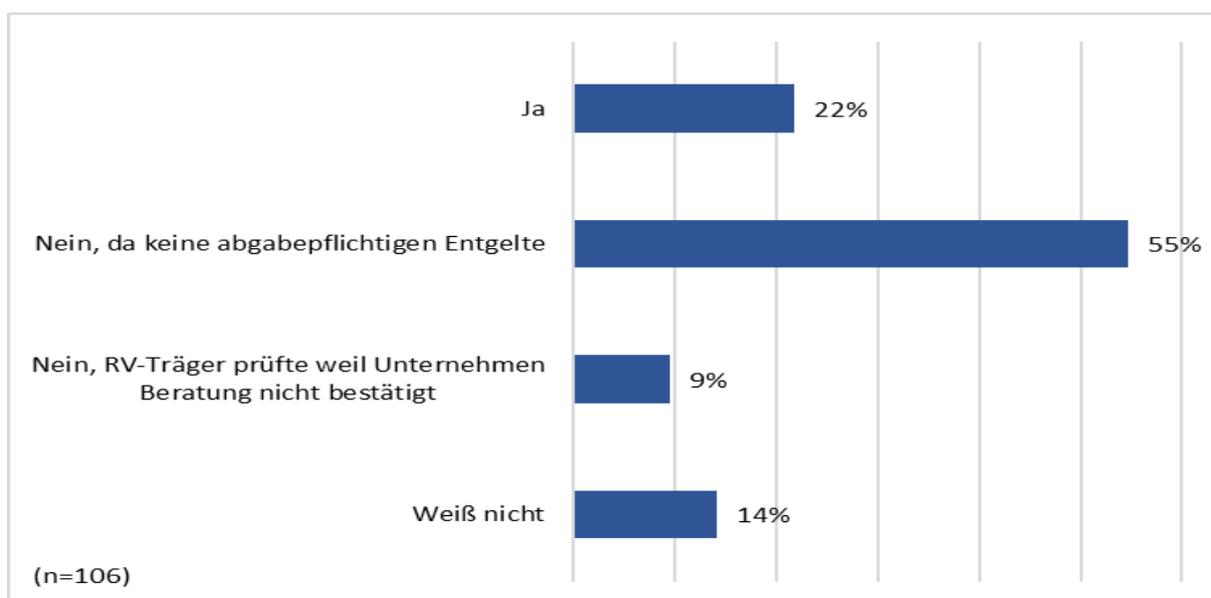
Abbildung 19 Erhalt der Hinweise über die Abgabepflicht des Unternehmens, das die Steuerberater*innen bei der KSA-Prüfung unterstützt haben



Quelle: ISG Online-Befragung von StB

22% der Steuerberater*innen (n=23), die angaben, dass das zuletzt geprüfte Unternehmen schon einmal die Hinweise über die Abgabepflicht erhalten hat, sagen, dass dieses Unternehmen danach bei der KSK angemeldet wurde. 55% der Steuerberater*innen sagen, dass keine Anmeldung bei der KSK erfolgte, da keine abgabepflichtigen Entgelte vorlagen, und 9% der Steuerberater*innen geben an, dass das Unternehmen von einem RV-Träger geprüft wurde, da es die Beratung nicht bestätigt hat.

Abbildung 20 Anmeldung des Unternehmens bei der KSK nach Erhalt der Hinweise über die Abgabepflicht



Quelle: ISG Online-Befragung StB

Von den 23 Steuerberater*innen, die das Unternehmen nach dem Erhalt der Hinweise bei der KSK angemeldet haben, geben 18 (78%) an, dass das Unternehmen KSA zahlen musste.

Von den 10 Unternehmen, die geprüft wurden, weil sie die Beratung nicht bestätigt haben, erwiesen sich 5 (somit die Hälfte) infolge der Prüfung als abgabepflichtig. Auch die Steuerberater*innen schlagen vor, die Hinweise mit mehr Beispielen und einfacheren Texten zu gestalten. Sie weisen darauf hin, dass nach wie vor nicht allen Arbeitgeber*innen bekannt ist, dass es die KSA gibt.

In der Online-Befragung wurden auch die RV-Prüfer*innen nach ihrer Einschätzung zu den Hinweisen über die Abgabepflicht und deren Wirkung gefragt. Bei der Frage, ob sich die Beratung der Arbeitgeber*innen insbesondere mittels der Hinweise über die Abgabepflicht bewährt hat und Arbeitgeber*innen besser informiert sind, gibt es kein ganz eindeutiges Bild. 42% der RV-Prüfer*innen meinen, dass sich die Beratung bewährt hat, 30% können es nicht beurteilen und 27% gehen eher davon aus, dass sie sich nicht bewährt hat.

Den KSK-Prüfer*innen sind die Hinweise und das damit verbundene Verfahren bekannt, sie können dazu allerdings keine Einschätzung vornehmen, da es in ihrem Prüfalltag kaum eine Rolle spielt.

6.3 Informationsbedarfe der Arbeitgeber*innen aus Sicht der Prüfer*innen

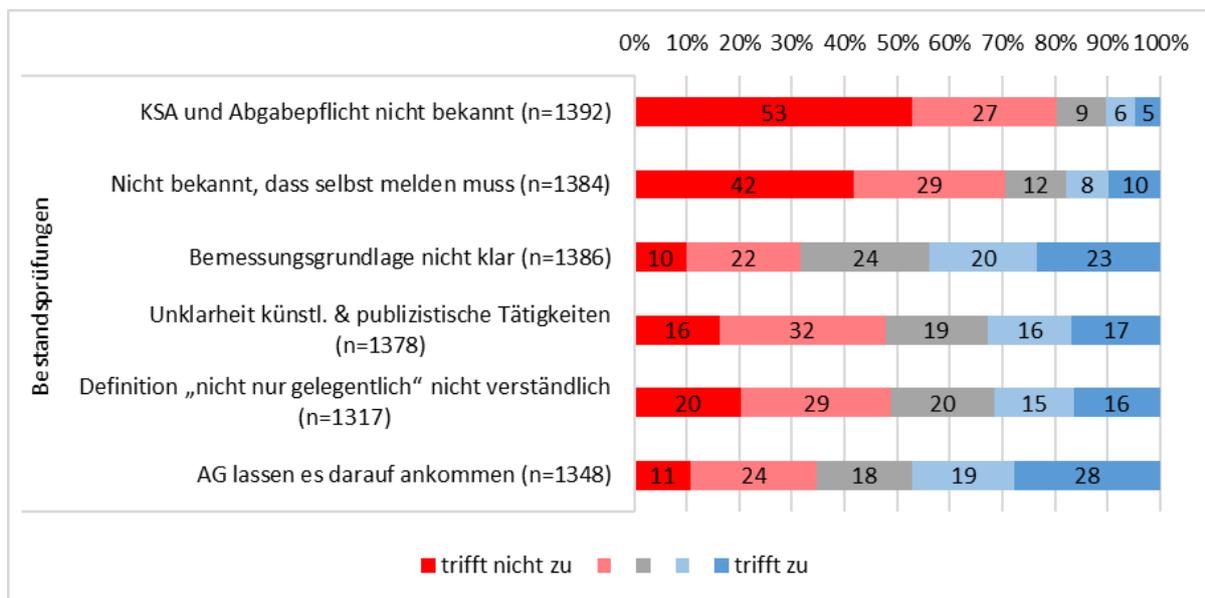
Die Prüfer*innen wurden gefragt, was Ursachen für gleichbleibende Anteile der Beanstandungen und Nachforderungen sein könnten, obwohl im Jahr 2019 ein Großteil der Arbeitgeber*innen bereits wiederholt geprüft wurde (siehe weitere Erläuterungen in Kapitel 7). Die Einschätzungen der RV-Prüfer*innen sind in den beiden folgenden Abbildungen dargestellt und deuten darauf hin, dass nach wie vor Informationsbedarfe bei den Arbeitgeber*innen bestehen. Allerdings lassen sich hier deutliche Unterschiede zwischen Bestands- und Erfassungsprüfungen feststellen.

So geht die Mehrheit der RV-Prüfer*innen (80%) nicht davon aus, dass bei Arbeitgeber*innen, die bereits KSA zahlen (Bestandsprüfungen) die KSA und die Abgabepflicht unbekannt sind. Des Weiteren gehen die meisten davon aus, dass den Arbeitgeber*innen klar ist, dass sie selbst melden müssen (71% geben an, dass Unbekanntheit über die Selbstmeldung nicht zutrifft).

Allerdings gehen 43% der Prüfer*innen bei den Bestandsprüfungen davon aus, dass den Arbeitgeber*innen die Bemessungsgrundlage für die Berechnung der KSA (nach wie vor) nicht ganz klar ist und entsprechende Fehler gemacht werden.

32% der RV-Prüfer*innen schätzen, dass die Arbeitgeber*innen bei Bestandsprüfungen davon ausgehen, dass keine Abgabepflicht besteht, da bei ihnen nach wie vor Unklarheit darüber herrscht, was künstlerische und publizistische Tätigkeiten sind. Fast genauso viele (31%) der RV-Prüfer*innen geben an, dass den Arbeitgeber*innen die Definition von „nicht nur gelegentlich“ nicht ganz verständlich ist und sie daher annehmen, dass sie nicht abgabepflichtig sind. Diese Einschätzungen weisen darauf hin, dass bei einem nicht unerheblichen Teil der Arbeitgeber*innen bei den Bestandsprüfungen noch KSA-bezogene Informationsbedarfe vorliegen.

Abbildung 21 Einschätzungen der RV-Prüfer*innen zu Faktoren für gleichbleibende Beanstandungen und Höhe der Anforderungen seit 2015 bei Bestandsprüfungen



Quelle: ISG Online-Befragung RV-Prüfer*innen (Bestandsprüfungen)

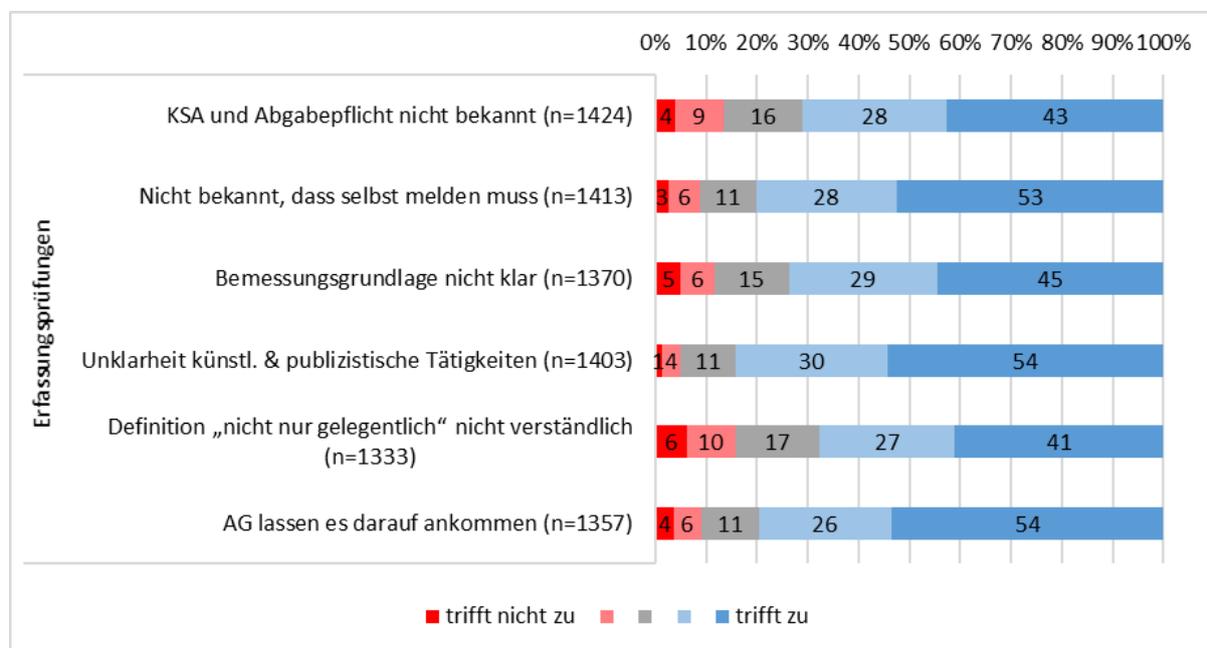
Allerdings schätzen fast die Hälfte der RV-Prüfer*innen (47%), dass Arbeitgeber*innen in Bestandsprüfungen es darauf ankommen lassen, dass bei der Prüfung ggf. KSA-pflichtige Sachverhalte entdeckt werden. Dies haben auch einige KSK-Prüfer*innen in ihrer Prüftätigkeit erlebt, wie das folgende Zitat verdeutlicht.

„Aber man kann auch nicht ausschließen, dass es immer noch Unternehmen gibt, die sich nicht für die KSA interessieren (...). Bei Steuern und Sozialversicherungsbeiträgen sind viele noch einsichtig, aber die KSA ist schon teilweise eine unbeliebte Abgabe - gerade bei den Eigenwerbern, die nicht typischerweise etwas mit Künstlern zu tun haben, sondern sich vielleicht mal eine Homepage gestaltet haben lassen und ansonsten nichts mit dem Thema zu tun haben. (...) Man kann nicht ausschließen, dass es einige Unternehmen gibt, die es darauf ankommen lassen.“

Im Vergleich zu den Arbeitgeber*innen, die bereits abgabepflichtige Entgelte bei der KSK melden (Bestandsprüfungen), haben die Arbeitgeber*innen, die bisher keine KSA gezahlt haben (Erfassungsprüfungen), nach Einschätzung der befragten RV-Prüfer*innen einen noch höheren Informationsbedarf. So gehen 71% der befragten RV-Prüfer*innen davon aus, dass diesen Arbeitgeber*innen die KSA und die damit verbundene Abgabepflicht nicht bekannt ist. Noch mehr RV-Prüfer*innen (81%) gehen davon aus, dass den Arbeitgeber*innen nicht klar ist, dass sie nach den gesetzlichen Bestimmungen verpflichtet sind, sich selbst bei der KSK zu melden, wenn sie regelmäßig Entgelte an Künstler oder Publizisten zahlen (oder zum Kreis der Abgabepflichtigen nach § 24 KSVG gehören). Weitere Unklarheiten auf Seiten der Arbeitgeber*innen bestehen nach Einschätzungen der RV-Prüfer*innen bei der Bemessungsgrundlage (74%) sowie darüber, was künstlerische und publizistische Tätigkeiten sind (84%), ebenso bei der Definition von „nicht nur gelegentlich“ (68%). Der Anteil der RV-Prüfer*innen, die davon ausgehen, dass Arbeitgeber*innen, die bisher keine KSA gezahlt haben, es darauf ankommen lassen, ob sie abgabepflichtig sind, ist mit 80% deutlich höher als bei den Bestandsprüfungen. Dies kann ein Hinweis für die Relevanz der KSA-Prüfungen für die Abgabegerechtigkeit sein (siehe auch Ausführungen zur Bedeutung der Prüfungen bei Unternehmen der KAT I im Kapitel 8.3). Es ist zu vermuten, dass diese Arbeitgeber*innen ohne eine Prüfung wahrscheinlich keine Künstlersozialabgabe gezahlt hätten. Allerdings lässt sich keine Aussage dazu

machen, um welche Größenordnung es sich dabei handelt – weder auf wie viele Arbeitgeber*innen dies zutrifft, noch um welche Höhe der KSA es dabei geht.

Abbildung 22 Einschätzungen der RV-Prüfer*innen zu Faktoren für gleichbleibende Beanstandungen und Höhe der Anforderungen seit 2015 bei Erfassungsprüfungen



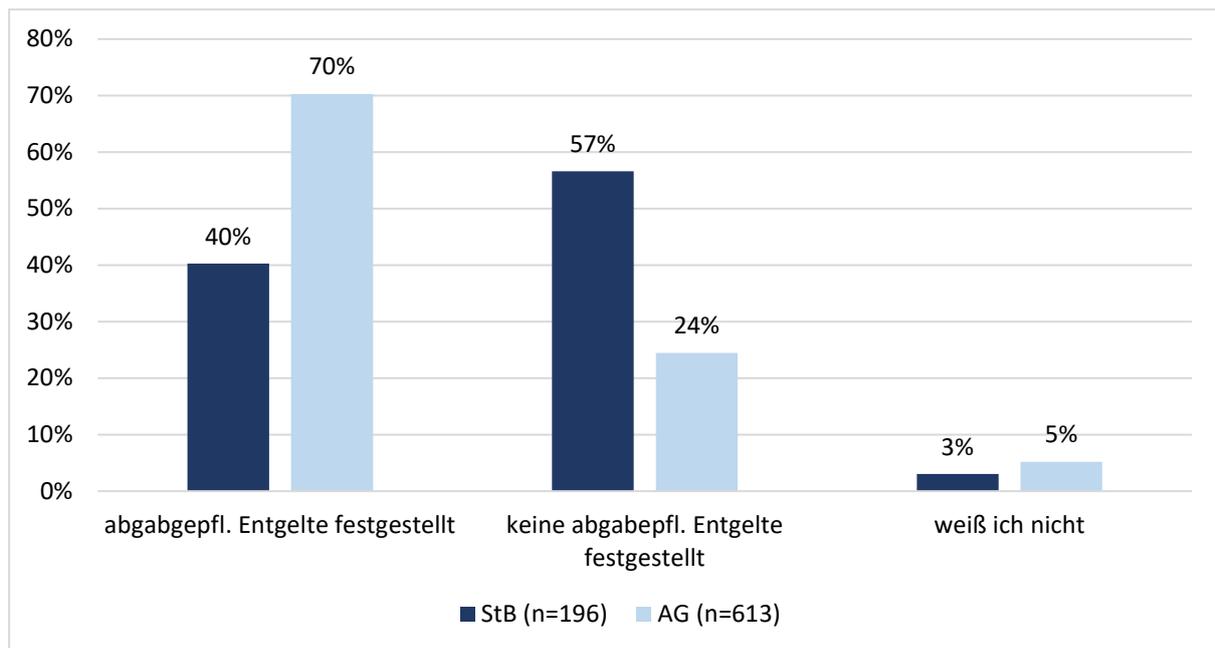
Quelle: ISG Online-Befragung RV-Prüfer*innen (Erfassungsprüfungen)

Auch die KSK-Prüfer*innen berichten in den Interviews über Unterschiede des Informationsstands und -bedarfs zwischen Erfassungs- und Bestandsprüfungen – auch wenn die Erfahrungen der KSK-Prüfer*innen mit Erfassungsprüfungen nicht ganz so umfangreich sind.

„Erfassungsprüfungen hatten wir in den letzten Jahren nicht ganz so viele, dieses Jahr sind mehr dabei. Erstmal erfordern die doch mehr Aufklärung im Vorfeld. KSK, KSVG sowas in der Richtung. Es gibt tatsächlich immer noch Unternehmen, besonders die, die es noch nicht so lange am Markt gibt, die noch nichts von der KSK gehört haben. Die sind bei der ersten Prüfung meistens ziemlich überrascht und denken sich manchmal auch: ‚geht uns gar nichts an‘ und reagieren manchmal auch gar nicht auf unsere Schreiben. Und da muss man am Anfang viel mehr Aufklärungsarbeit machen, bevor man in die eigentliche Prüfung einsteigen kann.“

Der Aufklärungsaufwand ist laut den KSK-Prüfer*innen, die bereits Erfahrungen mit Erfassungsprüfungen gemacht haben, bei diesen Prüfungen höher und die Akzeptanz oft eher niedrig im Vergleich zu Bestandsunternehmen.

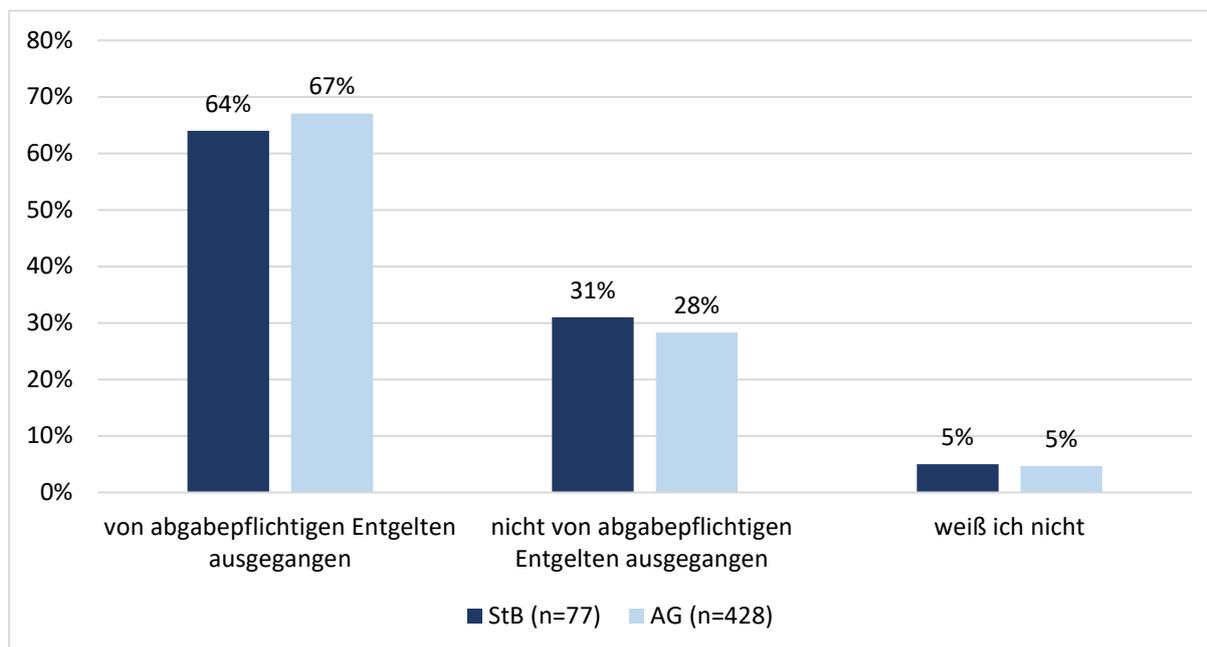
Die Arbeitgeber*innen und Steuerberater*innen wurden in der Online-Befragung gefragt, ob während der KSA-Prüfung abgabepflichtige Entgelte festgestellt wurden und ob sie davon ausgegangen waren. Dies kann ein Hinweis darauf sein, wie gut sich die Arbeitgeber*innen und Steuerberater*innen auf die Prüfung vorbereiten konnten und ob sie einschätzen konnten, was abgabepflichtige Entgelte sind. Die folgende Abbildung zeigt, dass bei 40% der Unternehmen, die die Steuerberater*innen unterstützt haben, und bei 70% der befragten Unternehmen abgabepflichtige Entgelte bei der KSA-Prüfung festgestellt wurden.

Abbildung 23 Feststellung abgabepflichtiger Entgelte bei der KSA-Prüfung bei AG und StB

Quelle: ISG Online-Befragung der AG und StB

Von den Arbeitgeber*innen, bei denen abgabepflichtige Entgelte festgestellt wurden, waren 67% auch von diesem Ergebnis ausgegangen. Ähnlich hoch ist der Anteil bei den Steuerberater*innen. Hier waren 64% davon ausgegangen, dass bei dem Unternehmen, das sie bei der Prüfung unterstützt haben, eine Abgabepflicht festgestellt wurde. Es zeigt sich hier kein großer Unterschied zwischen Arbeitgeber*innen, die durch Steuerberater*innen vertreten werden und denen, die von diesen nicht unterstützt werden. Dies deutet darauf hin, dass die Arbeitgeber*innen ähnlich gut informiert und vorbereitet sind wie die Steuerberater*innen. Allerdings sind in beiden Befragtengruppen 31% bzw. 28% davon ausgegangen, dass sie keine KSA zahlen müssen. Hier besteht demnach ein Informationsbedarf. Allerdings können die Online-Befragungen keinen Aufschluss darüber geben, worin genau der Informationsbedarf besteht.

Abbildung 24 Erwartungen zur Abgabepflicht von AG und StB, wenn abgabepflichtige Entgelte festgestellt wurden

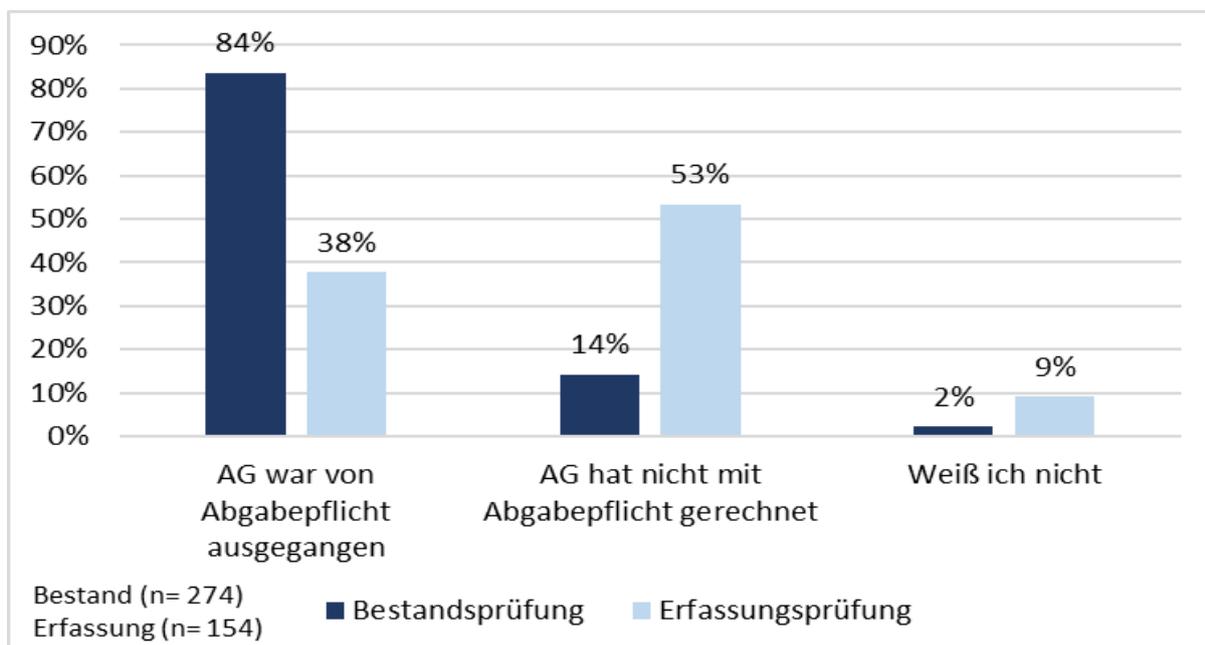


Quelle: ISG Online-Befragung AG und StB

Wichtige Hinweise hinsichtlich eines möglichen spezifischen Informationsbedarfs gibt eine differenzierte Betrachtung der Erwartungen, ob abgabepflichtige Entgelte festgestellt werden, getrennt nach Erfassungs- und Bestandsprüfungen.

Bei 73% der Bestandsprüfungen und 66% der Erfassungsprüfungen wurden bei der KSA-Prüfung abgabepflichtige Entgelte festgestellt. Die folgende Abbildung zeigt, dass 84% der Arbeitgeber*innen einer Bestandsprüfung, bei denen abgabepflichtige Entgelte festgestellt wurden, auch davon ausgegangen waren. Bei den Erfassungsprüfungen hingegen haben 53% der Arbeitgeber*innen nicht damit gerechnet, dass abgabepflichtige Entgelte festgestellt werden. Dies zeigt, dass insbesondere bei den Arbeitgeber*innen, die bisher keine KSA gezahlt haben (Erfassungsprüfungen), ein deutlicher Informations- und Aufklärungsbedarf besteht. Aber auch 14% der Arbeitgeber*innen, die bereits KSA zahlen (Bestandsprüfungen), hatten nicht damit gerechnet, dass abgabepflichtige Entgelte festgestellt werden.

Abbildung 25 Erwartungen der abgabepflichtigen AG bzgl. Abgabepflicht (getrennt nach Erfassungs- und Bestandsprüfungen)



Quelle: ISG Online-Befragung AG

Aus Sicht von 60% der befragten RV-Prüfer*innen ist man mit dem KSASTabG dem Ziel, eine größere Abgabegerechtigkeit zu erreichen, nähergekommen. Auch die interviewten KSK-Prüfer*innen sehen das Ziel einer erhöhten Abgabegerechtigkeit erreicht.

6.4 Zusammenfassung

Seit 2015 waren insgesamt jährlich mehr als 700.000 Unternehmen mit der Künstlersozialabgabe befasst, indem sie entweder von der DRV als Neuerfassung bzw. als Bestandsunternehmen geprüft wurden oder von der DRV beraten wurden. Im Jahr 2019 wurden rund 360.000 Erfassungsprüfungen durchgeführt, deren Zahl infolge des KSASTabG deutlich erhöht wurde. Weiterhin wurden seit 2015 jährlich zwischen 360.000 und 400.000 Arbeitgeber*innen mit weniger als 20 Beschäftigten (KAT I und II) mit den „Hinweisen über die Abgabepflicht nach dem Künstlersozialversicherungsgesetz“ beraten, von denen im Jahr 2019 rund 340.000 diese Beratung bestätigten. Die Zahl der Bestandsprüfungen ist von 3.441 im Jahr 2013 über rd. 26.000 im Jahr 2015 auf rd. 62.000 Prüfungen im Jahr 2019 gestiegen. Rechnet man die Unternehmen mit Erfassungsprüfung, Bestandsprüfung und bestätigter Beratung zusammen, so lag die Zahl der kontaktierten Unternehmen im Jahr 2019 bei rund 760.000.

Abgabepflichtig sind jährlich rund 100.000 Unternehmen, die durch die DRV mit der KSA in Berührung kommen (Stand 2019). Dies sind die rd. 62.000 Unternehmen im Bestand der KSK, die in der Regel alle abgabepflichtig sind, weiterhin rd. 30.000 Unternehmen, die sich im Ergebnis einer Erfassungsprüfung als abgabepflichtig erwiesen haben und schließlich rd. 8.000 Selbstmelder mit Abgabepflicht. Hinzu kommen rund 71.000 Unternehmen, die in Ausgleichsvereinigungen organisiert sind.

Bei knapp 10% der Erfassungsprüfungen wurde eine Abgabepflicht festgestellt. Vor Inkrafttreten des KSASTabG waren 22% der vergleichsweise geringen Zahl geprüfter Unternehmen abgabepflichtig. Seit 2015 sind jährlich etwa 30.000 Unternehmen abgabepflichtig, dies sind 8% der deutlich höheren Zahl geprüfter Unternehmen. Darunter sind rund 25.000 Eigenwerber, über 2.000 typische Verwerter

und knapp 2.000 Generalklauselunternehmen. Mit zunehmender Unternehmensgröße steigt die Wahrscheinlichkeit, dass bei einer Erfassungsprüfung abgabepflichtige Entgelte festgestellt werden. Der Anteil abgabepflichtiger an allen geprüften Unternehmen liegt in KAT I bei 4% und steigt über 8% in KAT II und 12% in KAT III auf 20% in KAT IV und V. Dies kann daran liegen, dass kleinere Unternehmen seltener überhaupt künstlerische oder publizistische Leistungen oder Werke in Anspruch nehmen oder die Höhe der Honorarsummen die Geringfügigkeitsgrenze nicht überschreitet.

Die bei der KSK geführten Bestandsunternehmen sind auf unterschiedliche Weise abgabepflichtig. Von insgesamt rd. 220.000 Unternehmen im Jahr 2019 waren rund 118.000 typische Verwerter, 95.000 Eigenwerber und 7.000 Generalklauselunternehmen. Mit Wirkung des KSASTabG seit dem Jahr 2010 ist die Zahl der Eigenwerber im Bestand der KSK stark angestiegen. Verglichen mit dem Zeitpunkt vor dem Wirkungseintritt des KSASTabG im Jahr 2009 hat sich der Bestand der Eigenwerber bis zum ersten Prüfwahl der vollen Wirksamkeit im Jahr 2014 mehr als verdoppelt. Die Anzahl der anderen beiden Verwertertypen ist ebenfalls angestiegen, wenn auch in geringerem Maße. Rückläufige Zahlen im Bestand der KSK seit etwa 2015 sind vor allem darauf zurückzuführen, dass für diese Jahre die Prüfungen durch die DRV erst in den kommenden Jahren abgeschlossen sein werden. Aber auch die Einführung der Geringfügigkeitsgrenze nach § 24 Abs. 3 KSVG für Eigenwerber und Generalklauselunternehmen hat einen Rückgang der Anzahl dieser Unternehmen seit 2015 zur Folge gehabt.

Die jährliche Zahl der Selbstmelder, die infolge einer Information über die KSA von sich aus Angaben machen, hat sich von 4.500 im Jahr 2014 auf rd. 11.000 im Jahr 2018 mehr als verdoppelt. Bei drei Vierteln der Selbstmelder liegt tatsächlich eine Abgabepflicht vor. Weiterhin wurden durch die neuen Regelungen zur Beratung jährlich zwischen 23.000 und 30.000 Arbeitgeber*innen geprüft, die sonst nicht geprüft worden wären. Von diesen erweisen sich 11% als abgabepflichtig. Im Zeitraum von 2015 bis 2019 kamen insgesamt etwa 50.000 abgabepflichtige Unternehmen in den Bestand der Künstlersozialkasse, die nicht durch die regulären Prüfungen erfasst wurden, darunter 36.500 Selbstmelder und 14.000 Arbeitgeber*innen, die die erhaltene Beratung nicht bestätigt hatten. Somit haben die Maßnahmen des KSASTabG über die jährlich vorab festgelegten Erfassungsprüfungen hinaus eine Wirkung auf die Erfassung abgabepflichtiger Unternehmen. Insbesondere die Beratung der nicht geprüften Arbeitgeber*innen, die damit verbundene Sensibilisierung und die daraus resultierenden Prüfungen tragen dazu bei.

Es kann davon ausgegangen werden, dass die Hinweise über die Abgabepflicht zur Information über die KSA (87 % der Arbeitgeber*innen erhielten neue Informationen oder Antworten auf ihre Fragen) und somit zu einer Steigerung der Abgabegerechtigkeit beitragen. Allerdings werden durchaus Verbesserungsmöglichkeiten bei der Ausgestaltung des Beratungsschreibens gesehen, und es gibt Hinweise darauf, dass die Informationen von den Arbeitgeber*innen nicht immer richtig eingeordnet werden können.

7. Auswirkung der Prüfverfahren auf die Einnahmen der Künstlersozialabgabe

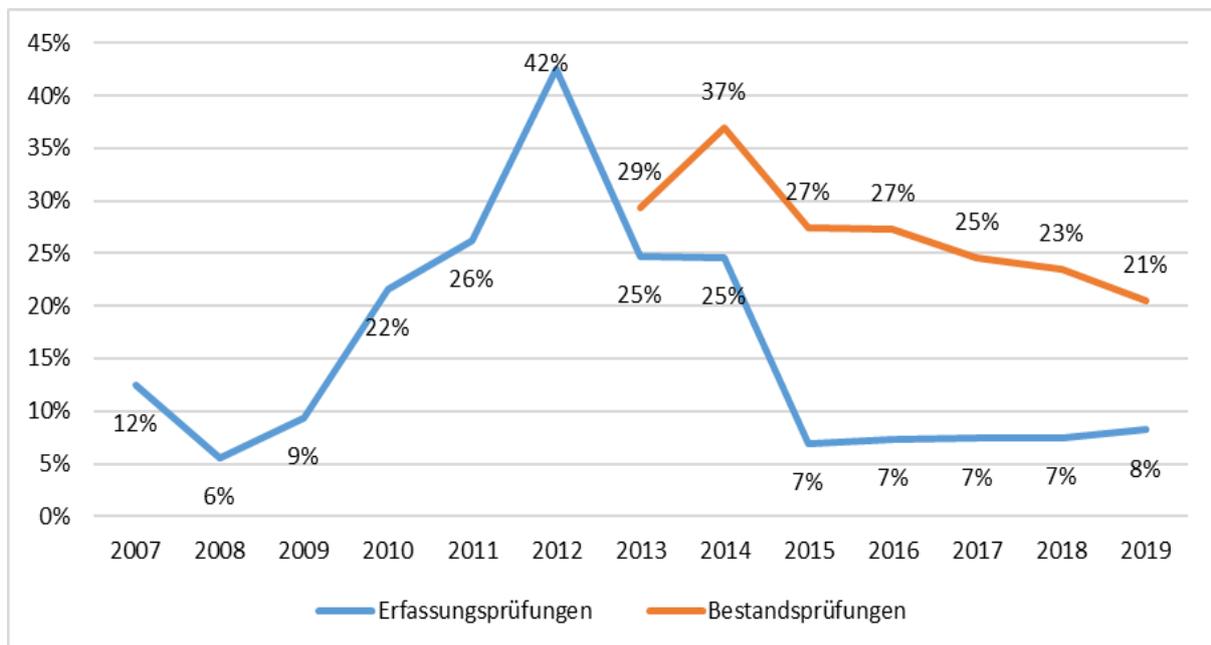
Neben der Steigerung der Abgabegerechtigkeit sollen durch die Prüfungen der Rentenversicherungsträger im Rahmen des KSASabG auch regelmäßige Einnahmen erzielt werden, die den durch die Unternehmen zu erbringenden Anteil des Bedarfs der Künstlersozialkasse gesichert abdecken können, so dass der Abgabesatz stabilisiert werden kann. Gibt es bei einer Prüfung Beanstandungen, so werden *Nachforderungen* gestellt, wenn ein/e Arbeitgeber*in keine oder eine zu niedrige Künstlersozialabgabe gezahlt hat, weil abgabepflichtige Entgelte nicht oder zu niedrig mitgeteilt wurden. *Gutschriften* kommen bei einer Prüfung zustande, wenn Entgelte oder Teile von Entgelten von den Arbeitgeber*innen als abgabepflichtig angegeben wurden, obwohl sie nicht oder nur in Teilen abgabepflichtig waren. *Säumniszuschläge* entstehen, wenn Zahlungen seitens der Arbeitgeber*innen verspätet erfolgt sind. In allen drei Fällen werden bei der Prüfung *Beanstandungen* notiert.

7.1 Beanstandungen bei Erfassungs- und Bestandsprüfungen der RV-Träger

Die Anteile der Beanstandungen unter den Erfassungsprüfungen (seit 2007) und Bestandsprüfungen (seit 2013) sind in Abbildung 26 dargestellt. Die Beanstandungsquoten bei den Erfassungsprüfungen sind von 6% im Jahr 2008 bis zu einem Höchstwert von 42% im Jahr 2012 kontinuierlich angestiegen, dann in den Jahren 2013 und 2014 auf 25% gesunken und liegen seit Einführung des KSASabG auf einem Niveau von 7 bis 8%. Die Zahl der Beanstandungen bei Erfassungsprüfungen stieg zwar in den Jahren 2014 und 2015 von 15.528 auf 25.903 stark an, aber gleichzeitig stieg die Zahl der Erfassungsprüfungen insgesamt um ein Vielfaches (Abbildung 10), so dass die Beanstandungsquote zurückging. Der Anteil der Beanstandungen an den Bestandsprüfungen stieg zunächst von 29% im Jahr 2013 auf 37% im Jahr 2014 und sank dann über 27% in den Jahren 2015 und 2016 bis auf 21% im Jahr 2019. Vor dem Hintergrund, dass das Jahr 2019 das erste Jahr des „neuen Prüfturnus“ ist, ist es durchaus bemerkenswert, dass der Rückgang bei den Beanstandungen (und Nachforderung) nicht deutlich stärker ist. Es hätte angenommen werden können, dass den Arbeitgeber*innen nach dem ersten Prüfturnus die Abläufe und Regelungen bzgl. der KSA bekannt sind. Der Rückgang der Beanstandungen spricht zwar für einen „Lerneffekt“, aber die Arbeitgeber*innen scheinen nach wie vor Schwierigkeiten bei der korrekten Abgabe der KSA zu haben (siehe auch oben Kapitel 6.3).

Dass der Anteil der Beanstandungen bei den Bestandsprüfungen höher als bei den Erfassungsprüfungen liegt, mag überraschen, da die geprüften Bestandsunternehmen die Regelungen bereits kennen. Allerdings liegen bei den Bestandsprüfungen häufiger abgabepflichtige Sachverhalte vor als bei Erfassungsprüfungen von Unternehmen, die unter Umständen gar nicht abgabepflichtig sind. Deshalb können bei Bestandsprüfungen auch häufiger Korrekturen notwendig sein.

Abbildung 26 Anteile der Beanstandungen bei Erfassungs- und Bestandsprüfungen in den Jahren 2007-2019



Quelle: DRV

Die Beanstandungsquote der Erfassungsprüfungen verläuft über die Jahre parallel zu den Anteilen der abgabepflichtigen Erfassungsprüfungen. Das liegt daran, dass bei Vorliegen einer Abgabepflicht bei Erfassungsprüfungen in den meisten Fällen auch Beanstandungen zu finden sind. Eine Ausnahme stellen typische Verwerter dar, die keine abgabepflichtigen Entgelte zu melden haben („dem Grunde nach“ abgabepflichtig, aber sog. „Nullmelder“). Diese werden als abgabepflichtige Arbeitgeber*innen ohne Beanstandungen gezählt. Außerdem ist es möglich, dass ein/e Arbeitgeber*in eine korrekte und erstmalige Meldung bei der Künstlersozialkasse macht, nachdem er für eine Erfassungsprüfung ausgewählt wurde. Dann würde eine Abgabepflicht ohne Beanstandungen durch die DRV festgestellt werden, weil der/die Arbeitgeber*in laut Informationen der DRV noch nicht zum Bestand der Künstlersozialkasse zählt.

Die höheren Anteile der Beanstandungen bei Bestandsprüfungen bleiben auch im Vergleich zwischen den Kategorien der Arbeitgeber*innen nach Beschäftigtenanzahl bestehen (

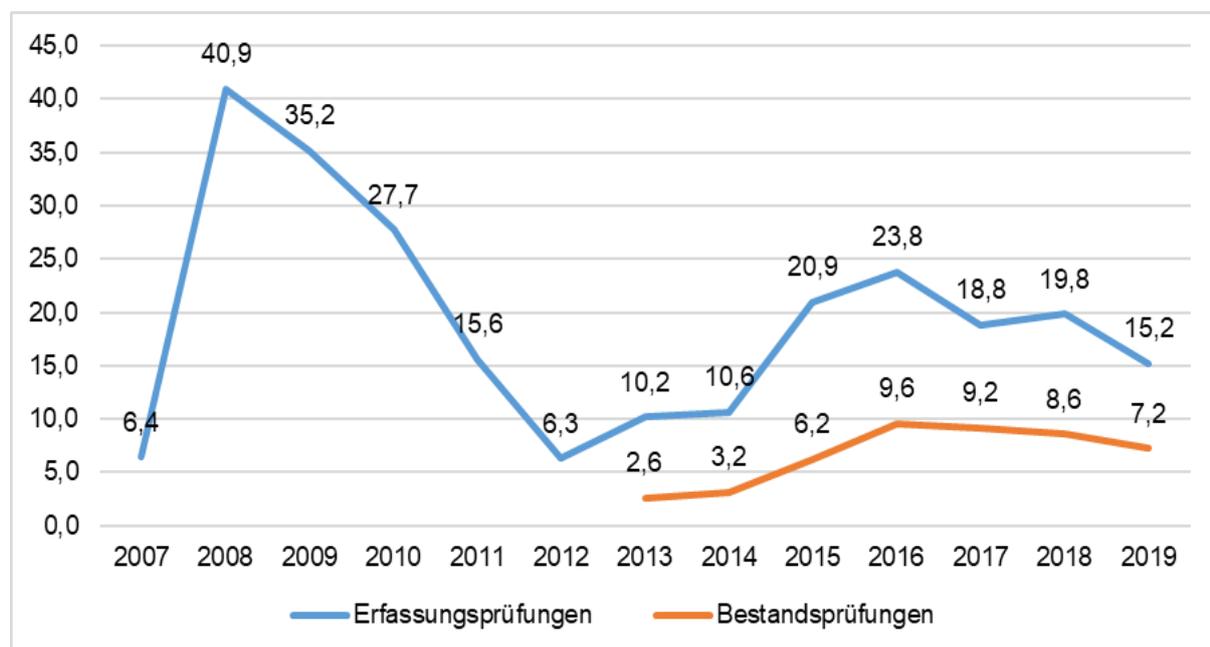
Tabelle 12). Ebenfalls ist erkennbar, dass Arbeitgeber*innen mit mehr Beschäftigten eher Beanstandungen haben als Arbeitgeber*innen mit weniger Beschäftigten: Im Durchschnitt der Jahre 2015 bis 2019 reichen die Beanstandungsquoten bei Bestandsprüfungen von 19% in KAT I-Unternehmen bis zu 33% bei KAT V-Unternehmen. Die Beanstandungsquoten bei Erfassungsprüfungen reichen von 3% in KAT I-Unternehmen bis zu 19% bei KAT IV- und KAT V-Unternehmen. Der Unterschied zwischen den kleinsten und größten Arbeitgeber*innen beträgt bei den Bestandsprüfungen 14 Prozentpunkte und bei Erfassungsprüfungen 16 Prozentpunkte.

Tabelle 12 Mittlerer Anteil der Beanstandungen nach Beschäftigtenanzahl (KAT I-V) über die Jahre 2015-2019

	KAT I	KAT II	KAT III	KAT IV	KAT V
Bestandsprüfungen	19%	22%	25%	29%	33%
Erfassungsprüfungen	3%	8%	12%	19%	19%

Quelle: DRV

Beanstandungen können zu Nachforderungen von den Arbeitgeber*innen oder auch zu Gutschriften für die Arbeitgeber*innen führen. Die hieraus für die KSK entstehenden Einnahmen ergeben sich somit, indem man die Gutschriften von den Nachforderungen subtrahiert. Die Höhe der Nachforderungen abzüglich der Gutschriften für Erfassungs- und Bestandsprüfungen sind in Abbildung 27 dargestellt. Im Jahr 2008 erreichten diese Einnahmen aus Erfassungsprüfungen einen Maximalwert von 41 Mio. Euro, bevor der Wert bis 2012 auf 6 Mio. Euro sank. Die Einnahmen aus Bestandsprüfungen stiegen zunächst von 2,6 Mio. Euro im Jahr 2013 auf 9,6 Mio. Euro im Jahr 2016 an und gingen dann leicht auf (vorläufig) 7,2 Mio. Euro im Jahr 2019 zurück. Mit Inkrafttreten des KSASTabG stiegen die Einnahmen somit auf Werte um rd. 20 Mio. Euro pro Jahr aus Erfassungsprüfungen und rd. 9 Mio. Euro pro Jahr aus Bestandsprüfungen an.

Abbildung 27 Höhe der Nachforderungen abzüglich der Gutschriften in Mio. Euro von Bestands- und Erfassungsprüfungen 2007-2019


Quelle: DRV

Um einen detaillierteren Blick auf die Einnahmen durch die Prüfungen der Rentenversicherungsträger zu erhalten, werden die Einnahmen ins Verhältnis zu den Prüfungen gesetzt.

Tabelle 13 gibt einen Überblick über die Einnahmen pro Erfassungs- und Bestandsprüfung, wobei jeweils die Einnahmen pro Prüfung insgesamt und pro Prüfung mit finanzieller Beanstandung ausgewiesen sind. Dort werden die Zeiträume vor und nach Inkrafttreten des KSASTabG verglichen. Die Höhe der Einnahmen sowohl bei Erfassungsprüfungen als auch bei Bestandsprüfungen mit und ohne Beanstandungen ist seit Einführung des KSASTabG gesunken. Seit 2015 liegen die Einnahmen pro Prüfung aus allen Prüfungen ebenso wie aus den Prüfungen mit Beanstandungen bei

Bestandsprüfungen höher als bei den Erfassungsprüfungen. Bei den Prüfungen mit Beanstandungen beträgt der Unterschied 113 Euro pro Prüfung, bei den Prüfungen insgesamt beträgt der Unterschied 159 Euro.

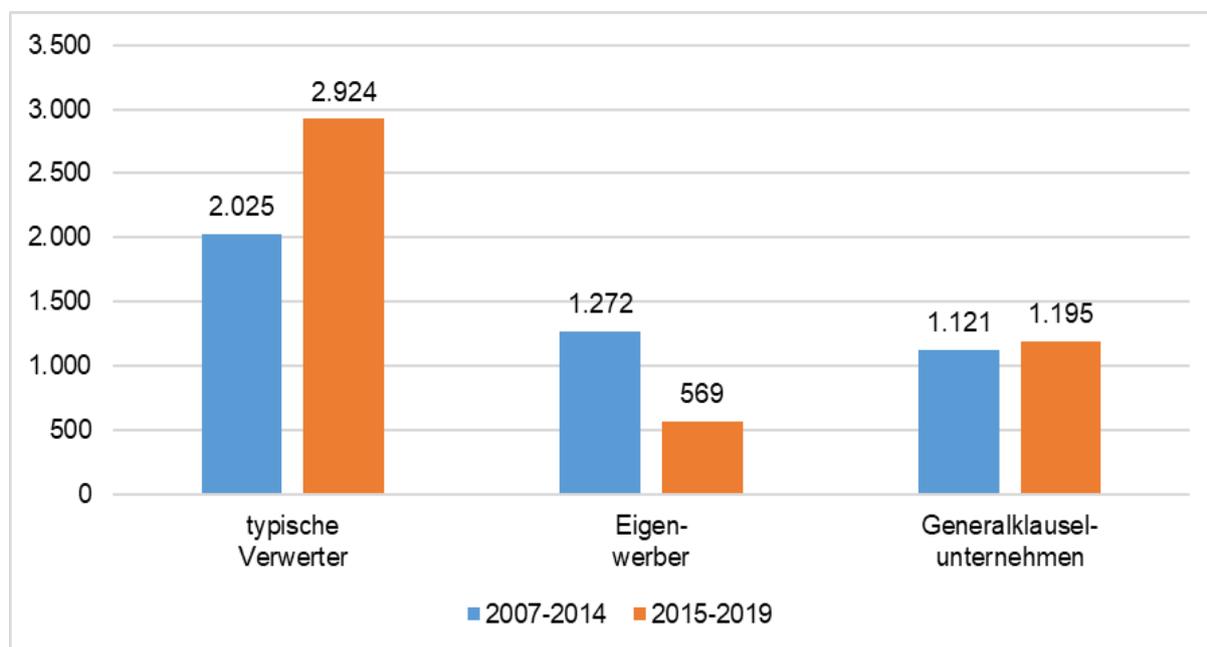
Tabelle 13 Höhe der durchschnittlichen Nachforderungen abzüglich Gutschriften in Euro pro Prüfung aus Bestands- und Erfassungsprüfungen 2007-2019

	Erfassungsprüfung		Bestandsprüfung	
	alle	mit Beanstandungen	alle	mit Beanstandungen
2007-2014	373	2.981	647	2.015
2015-2019	54	735	213	848

Quelle: DRV

Die Höhe der Einnahmen pro Prüfung mit Beanstandungen lässt sich für die Erfassungsprüfungen nach Verwertertyp differenzieren (Abbildung 28). Vor Einführung des KSASTabG lagen die durchschnittlichen Einnahmen aus Erfassungsprüfungen bei Eigenwerbern höher als danach. Bei typischen Verwertern hat sich hingegen die Höhe der Einnahmen pro Prüfung um rd. 900 Euro erhöht.

Abbildung 28 Höhe der durchschnittlichen Nachforderungen abzüglich Gutschriften in Euro pro Erfassungsprüfung mit finanzieller Beanstandung nach Verwertertyp 2007-2019



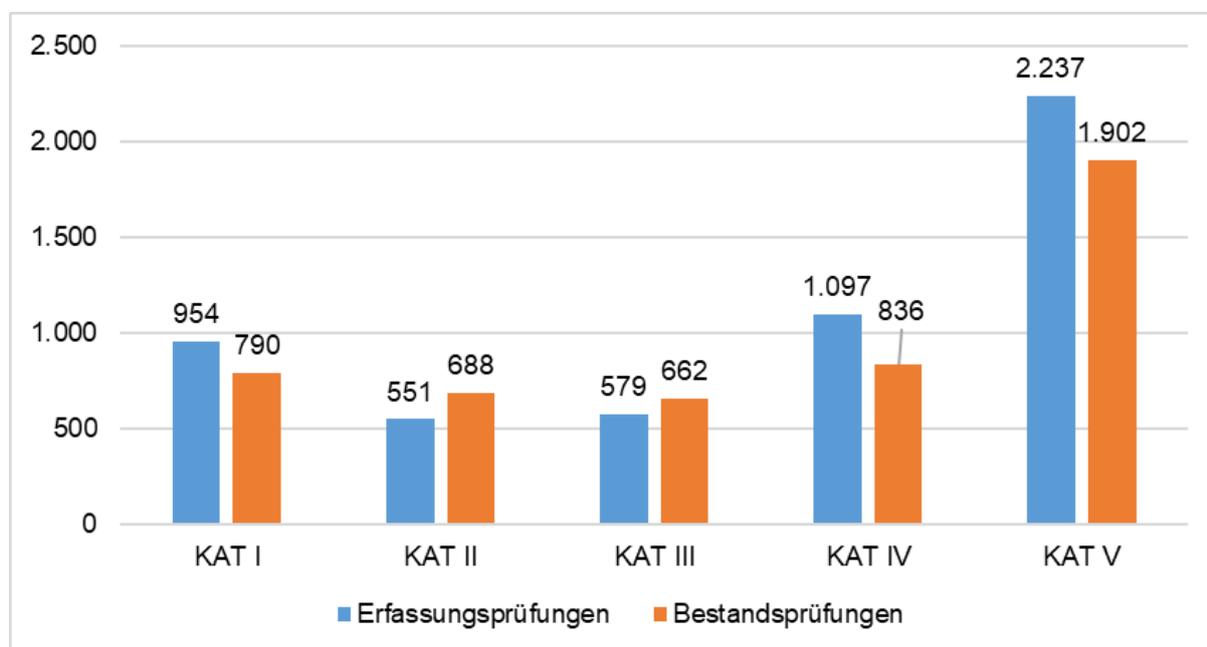
Quelle: DRV

Die Einnahmen aus Prüfungen bei Eigenwerbern liegen unter dem Mittelwert aller Erfassungsprüfungen mit Beanstandungen (Tabelle 13). Unter den Erfassungsprüfungen macht dieser Verwertertyp gleichzeitig die größte Gruppe aus. Das heißt, dass mit der Ausweitung der Prüfungen im Rahmen des KSASTabG mehr Eigenwerber erfasst wurden, in deren Prüfungen wiederum geringere Einnahmen durch Nachforderungen erzielt wurden als bei den anderen Verwertertypen. Dadurch wurde der Durchschnitt der Einnahmen abgesenkt.

Bei Betrachtung der durchschnittlichen Höhe der Einnahmen bei Erfassungs- und Bestandsprüfungen nach Größenkategorie in den Jahren 2015 bis 2019 (Abbildung 29) ist zu erkennen, dass die durchschnittlichen Nachforderungen abzüglich Gutschriften bei Erfassungsprüfungen zwischen 551 Euro und 2.237 Euro pro Prüfung liegen, bei Bestandsprüfungen reichen diese Beträge von 662 Euro bis zu 1.902 Euro pro Prüfung. In den KAT II und III sind die Erträge pro Bestandsprüfung etwas höher als bei den Erfassungsprüfungen. In den übrigen drei Kategorien sind die Erträge pro Erfassungsprüfung zum Teil deutlich höher.

Bei Arbeitgeber*innen der KAT I werden höhere Einnahmen erzielt als bei Arbeitgeber*innen der KAT II und III. Erst bei Arbeitgeber*innen der Größe KAT IV werden in Prüfungen mit Beanstandungen höhere Einnahmen erzielt. Die mit Abstand höchsten Einnahmen werden bei den größten Unternehmen erzielt. Diese sind mehr als doppelt so hoch wie die Einnahmen bei den übrigen Unternehmen.

Abbildung 29 Höhe der durchschnittlichen Nachforderungen abzüglich Gutschriften in Euro pro Prüfung mit finanzieller Beanstandung bei Bestands- und Erfassungsprüfungen 2015-2019



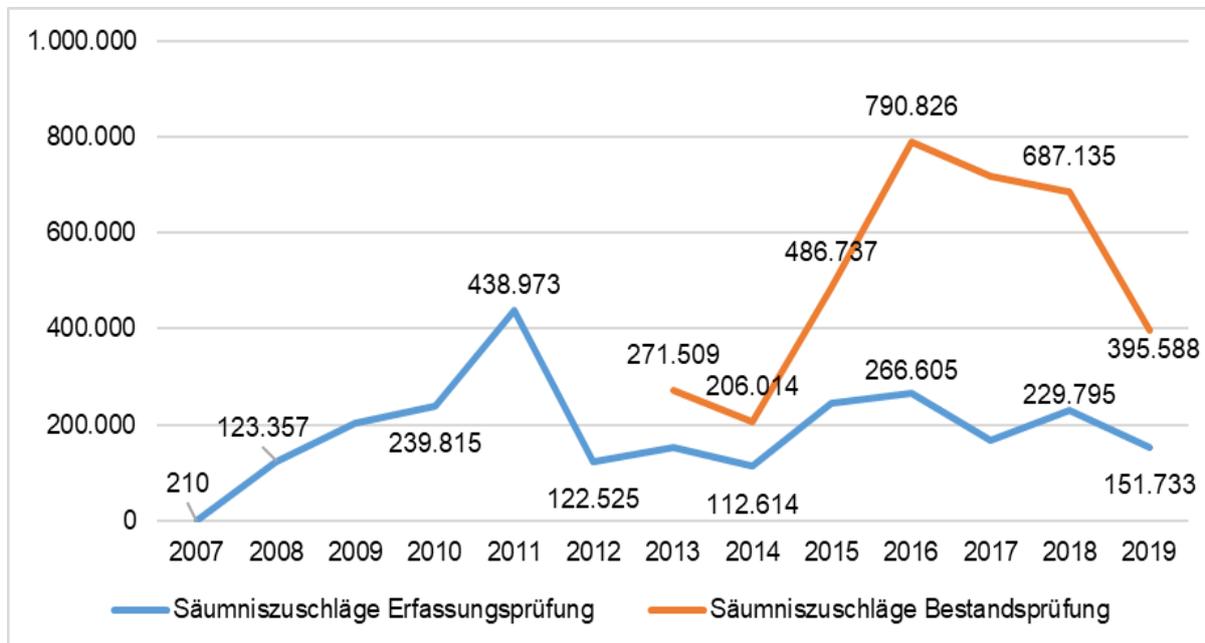
Quelle: DRV

Neben den Einnahmen aus Nachforderungen abzüglich der Gutschriften können bei Prüfungen auch Säumniszuschläge fällig werden. Die jährlichen Einnahmen durch Säumniszuschläge unterteilt nach Erfassungs- und Bestandsprüfungen sind in Abbildung 30 dargestellt. Während die Summen der Säumniszuschläge für die Erfassungsprüfungen nicht über 500.000 Euro liegen, haben sie sich bei den Bestandsprüfungen seit 2015 erheblich erhöht und lagen 2016 bei etwa 800.000 Euro. Insgesamt wurden in den Jahren 2015 bis 2018 Säumniszuschläge zwischen rd. 733.000 Euro und 1,1 Mio. Euro erhoben.

Dass die Einnahmen durch Säumniszuschläge bei Bestandsprüfungen höher sind als bei Erfassungsprüfungen, obwohl deutlich mehr Erfassungsprüfungen durchgeführt werden, kann – wie auch bei den Anteilen der Beanstandungen – daran liegen, dass bei Bestandsprüfungen sehr viel häufiger eine Abgabepflicht vorliegt als bei Erfassungsprüfungen. Ein Grund hierfür kann eine „verschuldete“ Unkenntnis sein, die bei Erfassungsprüfungen eher nicht vorkommt. Gemessen an den Nachforderungen abzüglich der Gutschriften machen die Säumniszuschläge allerdings nur einen

geringen Teil der Einnahmen bei Prüfung der Künstlersozialabgabe durch Träger der Rentenversicherung aus.

Abbildung 30 Höhe der Säumniszuschläge von Bestands- und Erfassungsprüfungen 2007-2019 (in Euro)

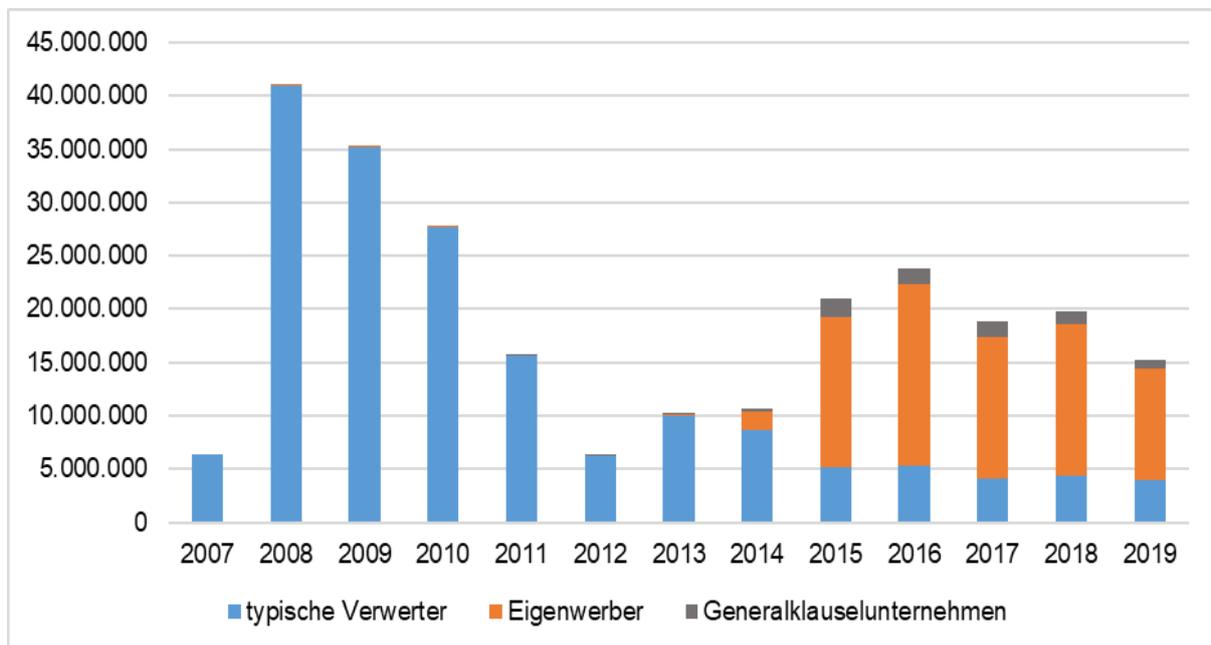


Quelle: DRV

7.2 Gesamteinnahmen der KSK

Wenn auch bei Bestandsprüfungen die Einnahmen pro Prüfung höher sind als bei Erfassungsprüfungen, so entsteht doch der Großteil der Einnahmen aus den Prüfungen der Träger der Rentenversicherung bei Erfassungsprüfungen, da deren Anzahl seit 2015 deutlich höher ist (Abbildung 10). Darunter haben Eigenwerber seit 2015 wiederum den größten Anteil, wie in Abbildung 31 zu sehen ist. Die höchsten *durchschnittlichen* Einnahmen bei Erfassungsprüfungen werden bei typischen Verwertern erzielt, an zweiter Stelle stehen Generalklauselunternehmen. Zu den *Gesamteinnahmen* tragen aber seit 2015 die Eigenwerber mit Beträgen zwischen 13 und 16 Mio. Euro pro Jahr am meisten bei. Die Einnahmen aus Prüfungen bei den typischen Verwertern, die im Jahr 2008 mit 41 Mio. Euro am höchsten waren, betragen seit dem Jahr 2015 zwischen 4 und 5 Mio. Euro. Die Einnahmen von Generalklauselunternehmen liegen bei rd. 1,5 Mio. Euro. In der Summe liegen die Einnahmen aus Erfassungsprüfungen der Rentenversicherung seit 2015 zwischen 20 und 25 Mio. Euro pro Jahr.

Abbildung 31 Höhe der Nachforderungen abzüglich Gutschriften bei Erfassungsprüfungen unterteilt nach Verwertertyp 2015-2019

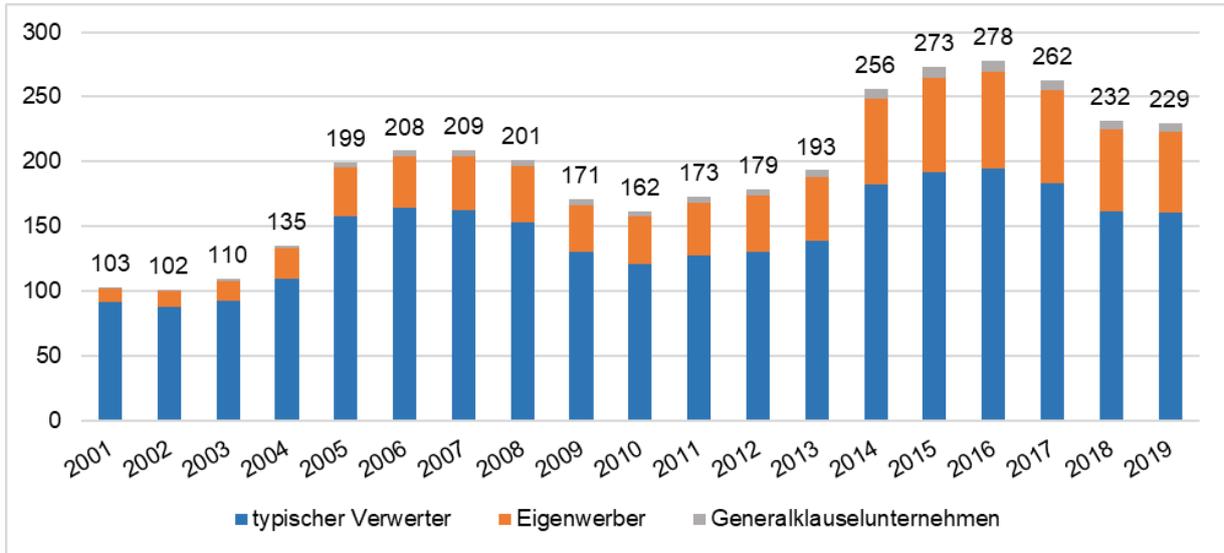


Quelle: DRV

Als indirekte Auswirkung der Prüfungen sind weiterhin die Selbstmelder zu sehen, die infolge der Information kleiner Unternehmen und der damit verbundenen Prüfandrohung von sich aus tätig wurden. Deren Zahl ist infolge des KSASTabG sprunghaft auf rd. 10.000 Fälle angestiegen, von denen zwischen 7.000 und 8.000 abgabepflichtig waren. Deren Zahlungen betragen rd. 14 Mio. Euro in den Jahren 2015 und 2016, 16 Mio. Euro im Jahr 2017, 19 Mio. Euro im Jahr 2018 und 17 Mio. Euro im Jahr 2019.

Welche Auswirkungen haben nun die Prüfungen der Träger der Rentenversicherung auf das Aufkommen der Künstlersozialabgabe bei der Künstlersozialkasse? In Abbildung 32 ist die Höhe des Aufkommens der Künstlersozialabgabe (ohne KSA der Ausgleichsvereinigungen) unterteilt nach Verwertertyp abgebildet. Im Zeitverlauf sind zwei Anstiege erkennbar: Der erste beginnt 2002 und nimmt von 2004 auf 2005 am stärksten zu, der zweite Anstieg beginnt 2010 und ist von 2013 auf 2014 am stärksten. Gleichzeitig sind zwei Phasen erkennbar, in denen die Künstlersozialabgabe sinkt. Diese dauern von 2007 bis 2010 und von 2016 bis 2019 an. Der größte Anteil des Aufkommens der Künstlersozialabgabe kommt durch Meldungen von typischen Verwertern zustande. Mit jedem Anstieg ist auch ein Anstieg der Einnahmen durch typische Verwerter zu verzeichnen, gleichzeitig nehmen auch die Einnahmen von Eigenwerbern und Generalklauselunternehmen über die beiden Anstiege 2002 und 2010 fast stetig zu. Der bisher höchste Wert wurde im Jahr 2016 mit 278 Mio. Euro erreicht, davon stammten 194 Mio. Euro (70%) von typischen Verwertern, 76 Mio. Euro (27%) von Eigenwerbern und 8 Mio. Euro (3%) von Generalklauselunternehmen. Das Absinken des Aufkommens nach dem Jahr 2016 ist darauf zurückzuführen, dass erst ab 2017 die Prüfergebnisse der Jahre 2018 und 2019 eingeflossen sind. Zukünftig werden in das Aufkommen für diese Jahre noch die Prüfergebnisse der weiteren Jahre einfließen, wodurch sich die Gesamteinnahmen aus Prüfungen für diese Jahre erhöhen werden. Hinzu kommen jährlich 1,6 Mio. Euro Einnahmen aus Schwerpunktprüfungen der KSK.

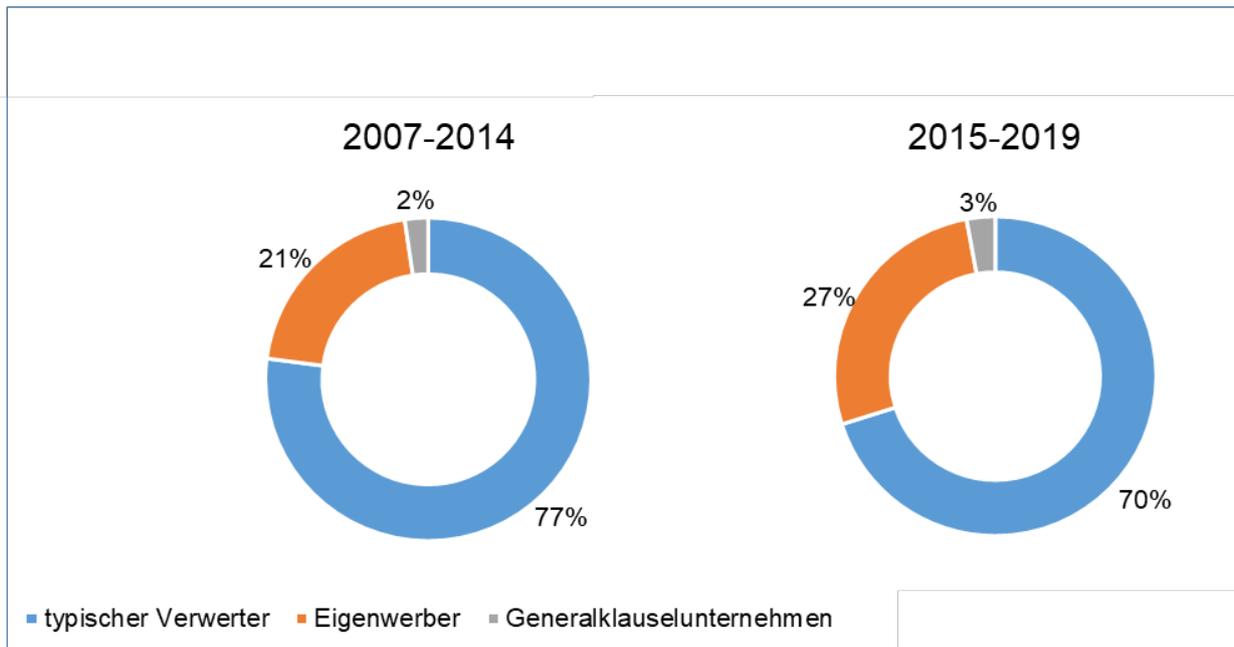
Abbildung 32 Höhe des Aufkommens der Künstlersozialabgabe nach Verwerkertyp 2001-2019 in Mio. Euro



Quelle: KSK; ohne KSA der Ausgleichsvereinigungen

Die Anteile der Künstlersozialabgabe nach Verwerkertyp sind in Abbildung 33 dargestellt. Sie sind unterteilt in den Zeitraum, bevor das KSASTabG Auswirkungen auf die Meldungen haben konnte (2001-2009) und den Zeitraum, in dem Meldungen durch Prüfungen seit 2015 korrigiert werden können (2010-2019). Im Zeitraum von 2001 bis 2014 machten die Einnahmen von typischen Verwertern 77%, von Eigenwerbern 21% und von Generalklauselunternehmen 2% der Gesamteinnahmen aus. Seit dem Jahr 2015 hat sich dieses Bild leicht verändert, nun liegt der Anteil der typischen Verwerter bei 70%, der Anteil der Eigenwerber bei 27% und der Anteil der Generalklauselunternehmen bei 3%.

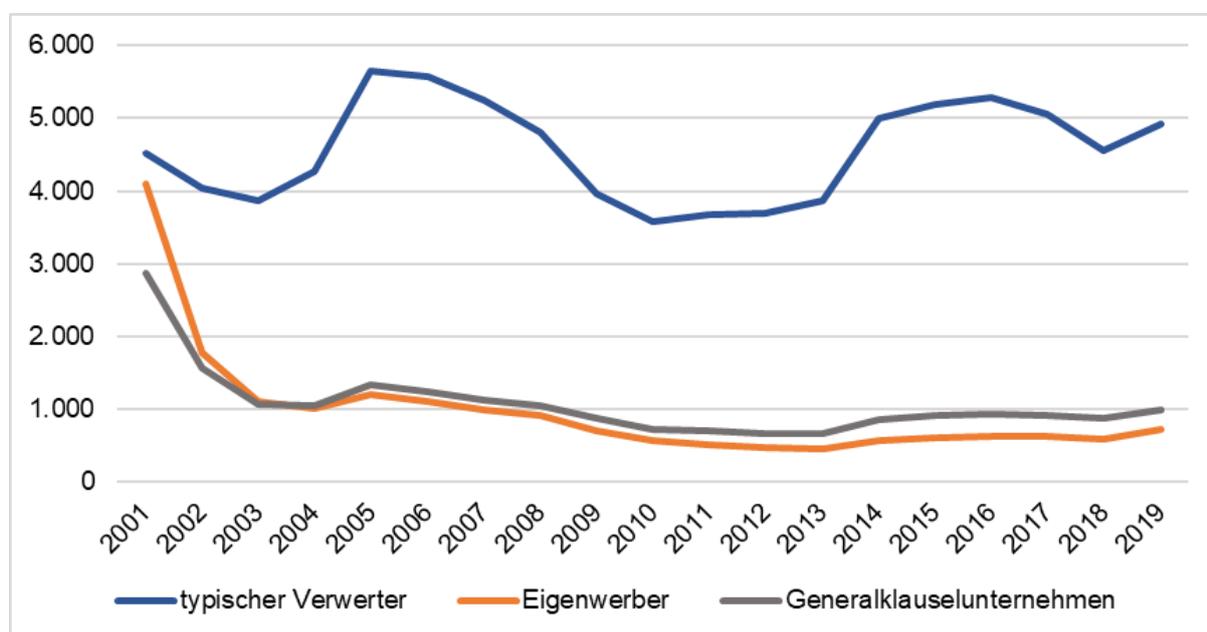
Abbildung 33 Anteile des Aufkommens der Künstlersozialabgabe nach Verwerkertyp 2007-2019



Quelle: KSK

Das durchschnittliche Aufkommen der Künstlersozialabgabe pro Unternehmen ist in Abbildung 34 differenziert nach Verwertertyp dargestellt. Während die durchschnittliche Höhe der Künstlersozialabgabe bei Eigenwerbern und Generalklauselunternehmen seit Einführung der Prüfungen durch die Träger der Rentenversicherung gesunken ist, steigt die Abgabe pro typischem Verwerter zweimal an, und zwar von 2003 bis 2005 und von 2010 bis 2016. Der erste Anstieg kann auf die Einführung der Prüfungen durch die Träger der Rentenversicherung im Jahr 2007 zurückgeführt werden, während der zweite Anstieg auf die Einführung des KSASTabG zurückzuführen ist. Insgesamt zeigt sich hier, wie bei den Beträgen der Nachforderungen abzüglich der Gutschriften aus den Prüfungen der Träger der Rentenversicherung, dass die höchsten Einnahmen durch die typischen Verwerter erzielt werden, danach folgen die Generalklauselunternehmen und schließlich die Eigenwerber.

Abbildung 34 Höhe des Aufkommens der Künstlersozialabgabe pro Unternehmen differenziert nach Verwertertyp 2001-2019



Quelle: KSK

7.3 Zusammenfassung

Die Anteile der Erfassungsprüfungen mit Beanstandungen sind von 6% im Jahr 2008 bis zu einem Höchstwert von 42% im Jahr 2012 angestiegen, in den Jahren 2013 und 2014 auf 25% gesunken und liegen seit Einführung des KSASTabG auf einem Niveau von 7 bis 8%. Die Anteile der Beanstandungen an den Bestandsprüfungen stiegen zunächst von 29% im Jahr 2013 auf 37% im Jahr 2014 und sanken dann über 27% in den Jahren 2015 und 2016 bis auf 21% im Jahr 2019. Ursache für diese Unterschiede sind vor allem die Unterschiede bei der Auswahl des jährlichen Prüfkontingents. Wenn nur wenige Unternehmen geprüft werden, diese aber gezielt ausgewählt wurden, ist der Anteil der Beanstandungen höher als bei breiterer Auswahl.

Differenziert nach der Größenkategorie der Unternehmen zeigt sich, dass Arbeitgeber*innen mit mehr Beschäftigten eher Beanstandungen haben als Arbeitgeber*innen mit weniger Beschäftigten: Im Durchschnitt der Jahre 2015 bis 2019 steigen die Beanstandungsquoten bei Bestandsprüfungen von 19% in KAT I-Unternehmen auf 33% bei KAT V-Unternehmen. Die Beanstandungsquoten bei Erfassungsprüfungen reichen von 3% in KAT I-Unternehmen bis zu 19% bei KAT IV- und KAT V-

Unternehmen. Der Unterschied zwischen den kleinsten und größten Arbeitgeber*innen beträgt bei den Bestandsprüfungen 14 Prozentpunkte und bei Erfassungsprüfungen 16 Prozentpunkte.

Die aus den Prüfungen resultierenden Einnahmen (Nachforderungen abzüglich Gutschriften) aus Erfassungsprüfungen erreichten im Jahr 2008 einen Maximalwert von 41 Mio. Euro, bevor der Wert bis 2012 auf 6 Mio. Euro sank. Die Einnahmen aus Bestandsprüfungen stiegen von 2,6 Mio. Euro im Jahr 2013 auf den Maximalwert von 9,6 Mio. Euro im Jahr 2016 an. Mit Inkrafttreten des KSASTabG stiegen die Einnahmen somit auf Werte um rd. 20 Mio. Euro pro Jahr aus Erfassungsprüfungen und rd. 9 Mio. Euro pro Jahr aus Bestandsprüfungen an. Die Einnahmen pro Prüfung sind bei größeren Unternehmen höher als bei kleineren Unternehmen.

Zu ergänzen sind die indirekten Einnahmen, die durch Selbstmelder infolge des Informationsschreibens gezahlt werden. Seit 2015 waren zwischen 7.000 und 8.000 von ihnen abgabepflichtig und haben zwischen 14 Mio. Euro in den Jahren 2015 und 2016 und 19 Mio. Euro im Jahr 2018 gezahlt.

Die Einnahmen aus Säumniszuschlägen erreichten im Jahr 2016 bei Erfassungsprüfungen einen Wert von rd. 270.000 Euro und lagen in den Folgejahren darunter (2017: 170.000 Euro, 2018: 230.000 Euro, 2019: 152.000 Euro). Bei Bestandsprüfungen wurden im Jahr 2016 rd. 800.000 Euro durch Säumniszuschläge eingenommen, in den Folgejahren waren es 2017: rd. 720.000 Euro, 2018: 690.000 Euro und 2019: rd. 400.000 Euro. Insgesamt wurden in den Jahren 2015 bis 2018 Säumniszuschläge zwischen rd. 733.000 Euro und 1,1 Mio. Euro erhoben.

Der Großteil der Einnahmen aus den Prüfungen entsteht bei Erfassungsprüfungen, da deren Anzahl seit 2015 deutlich gestiegen ist. Darunter haben Eigenwerber seit 2015 den größten Anteil. Zu den Gesamteinnahmen tragen seit 2015 die Eigenwerber mit Beträgen zwischen 13 und 16 Mio. Euro pro Jahr am meisten bei. Die Einnahmen aus Prüfungen bei den typischen Verwertern betragen seit dem Jahr 2015 zwischen 4 und 5 Mio. Euro. Die Einnahmen von Generalklauselunternehmen liegen bei rd. 1,5 Mio. Euro. In der Summe liegen die Einnahmen aus Prüfungen der Rentenversicherung einschließlich der Säumniszuschläge und der Abgaben von Selbstmeldern zwischen 42 Mio. Euro im Jahr 2015 und rd. 49 Mio. Euro in den Jahren 2016 und 2018. Hinzu kommen etwa 1,6 Mio. Euro jährliche Einnahmen aus Schwerpunktprüfungen der KSK. Da 2019 das erste Jahr des neuen Prüfturnus ist und die Anteile der Beanstandungen und die Nachforderungen nicht in einem großen Maße zurückgegangen sind, ist davon auszugehen, dass Arbeitgeber*innen auch im zweiten Prüfturnus die KSA nicht immer fehlerlos bearbeiten und abführen.

8. Aufwand für KSA-Prüfungen

Der Erfüllungsaufwand für die Verwaltung – insbesondere die RV-Träger – und für die Wirtschaft nahm von Beginn an erheblichen Raum in der Diskussion um das KSAStabG ein. Die Ziele der Prüfwirksamkeit und einer verbesserten Abgabegerechtigkeit sollten nicht um den Preis aufwändiger Verfahren erreicht werden, sondern mit einem zugleich möglichst sparsamen Aufwand. In diese Richtung zielt der „Leitfaden zur Ermittlung und Darstellung des Erfüllungsaufwands in Regelungsvorhaben der Bundesregierung“ des Normenkontrollrats, und diesem Interesse dient auch die auf dieser Basis vorgenommene Nachmessung des Statistischen Bundesamts. Forschungsfragen stellen sich im Zusammenhang mit dem Erfüllungsaufwand für die Verwaltung im Hinblick darauf, ob mit gestiegener Zahl der Prüfungen der damit verbundene Aufwand proportional gestiegen ist, oder ob Synergieeffekte entstanden sind aufgrund von zunehmenden Prüferroutinen, der Schulung der Prüfer*innen sowie der Beratung der Arbeitgeber*innen und bei Prüfungen des Gesamtsozialversicherungsbeitrags. Im Hinblick auf die mit zusätzlichen Prüfungen generierten Einnahmen stellt sich die Frage nach dem Kosten-Nutzen-Verhältnis: Lohnt sich die Ausweitung der Prüfungen, und wenn ja: In welchem Maße und bei welchem Typ von Unternehmen?

Im Zusammenhang mit dem Erfüllungsaufwand für die Wirtschaft bzw. für die geprüften Unternehmen waren gleichgelagerte Forschungsfragen zu beantworten: Ist dieser Aufwand zumutbar, und wie erfolgreich sind Ansätze zur Reduktion des Aufwands wie eine Einbettung der KSA-Prüfung in die Prüfung der Sozialversicherung, pauschale Beiträge bei Geringfügigkeit, ein weiterentwickelter Erfahrungsaustausch der Prüfer*innen oder Vereinfachungen durch elektronische Verfahren? Diesen Fragen geht das folgende Kapitel nach.

8.1 Aufwand für die Verwaltung und Ertrag

8.1.1 Aufwand und Ertrag bei RV-Trägern und KSK

Der Prüfaufwand der RV-Träger wird anhand zweier Parameter berechnet: Zum einen die Dauer der Prüfungen und zum anderen die Kosten für die Mitarbeiter*innen, die die Prüfungen durchführen. Der Aufwand für die Beratung von fast 400.000 Unternehmen pro Jahr (Versendung der „Hinweise zur Abgabepflicht nach dem Künstlersozialversicherungsgesetz) durch die RV-Träger blieb unberücksichtigt, da hierzu keine Daten vorlagen.

Die durchschnittliche Dauer der Prüfungen hat die DRV in der Differenzierung nach Größenkategorie der Unternehmen und nach dem Vorliegen von Beanstandungen ausgewertet. Demnach steigt die Prüfdauer mit zunehmender Größe des Unternehmens an, und sie ist im Falle von Beanstandungen höher als ohne Beanstandungen. Dabei werden folgende Zeitwerte zugrunde gelegt, die auch Basis für die Ex-ante-Schätzung der Bundesregierung im Zuge des damaligen Gesetzgebungsverfahrens war:

Tabelle 14 Prüfungsdauer in Minuten nach Größenkategorie und Befund *

Größenkategorie	ohne Beanstandungen	mit Beanstandungen
KAT I	52,57	148,07
KAT II	73,41	165,34
KAT III	82,39	206,30
KAT IV	163,84	292,36
KAT V	235,13	421,54

Quelle: DRV

* ohne Zeiten der Vor- und Nachbereitung sowie Fahrtzeiten

Mit diesen Minutenwerten wurde die Zahl der durchgeführten Prüfungen multipliziert. Die Zahl der Prüfungen insgesamt lag im Jahr 2014, vor dem Inkrafttreten des KSASTabG, bei rd. 70.000 und ist seit dem Jahr 2015 auf rd. 400.000 angestiegen (Tabelle 15). Davon waren etwa 10% mit Beanstandung und 90% ohne Beanstandung (ohne Darstellung).

Tabelle 15 Anzahl der KSA-Prüfungen nach Größenkategorie

Jahr	KAT I	KAT II	KAT III	KAT IV	KAT V	Summe
2014	13.535	21.373	27.913	5.109	1.145	69.075
2015	189.705	87.127	98.409	22.462	4.742	402.445
2016	166.571	89.044	108.197	25.351	5.585	394.748
2017	167.873	88.078	115.425	26.253	5.430	403.059
2018	157.441	94.651	118.864	26.278	5.694	402.928
2019	162.252	103.566	121.716	26.220	5.418	419.172

Quelle: DRV

Die Zahl der Prüfungen mit und ohne Beanstandungen wurde jeweils mit den in Tabelle 14 ausgewiesenen Minutenwerten multipliziert. In der Addition ergeben sich Werte für die Prüfdauer, die von rd. 118.400 Stunden im Jahr 2014 auf rd. 551.200 Stunden im Jahr 2015 und rd. 603.300 Stunden im Jahr 2019 gestiegen.

Tabelle 16 Verwaltungsaufwand der KSA-Prüfungen in Stunden *

Jahr	KAT I	KAT II	KAT III	KAT IV	KAT V	Summe
2014	14.449	30.072	50.156	17.755	5.966	118.398
2015	175.063	117.785	162.913	72.605	22.821	551.186
2016	155.467	120.735	178.515	81.805	26.556	563.079
2017	156.616	120.647	189.370	84.305	25.831	576.768
2018	148.978	130.300	196.597	84.339	26.896	587.110
2019	153.898	141.546	199.568	83.039	25.274	603.325

Quelle: DRV

* ohne Zeiten der Vor- und Nachbereitung sowie Fahrtzeiten

Um den monetären Aufwand beziffern zu können, werden diese Stundenwerte anhand eines monetären Stundenbetrags in Aufwandsbeträge umgerechnet. Für Verwaltungsmitarbeiter wird, gemäß den Vorgaben des Normenkontrollrats, von einem durchschnittlichen Lohnstundensatz in Höhe von 35,70 Euro ausgegangen (hier vereinfacht ohne jährliche Veränderung). Dieser Lohnstundensatz bezieht sich auf die Besoldungsgruppe A 9 und auf die reine Prüfungsdauer, er umfasst nicht die mit den Prüfungen verbundenen Verteilzeiten, Fahrtkosten oder die sonstigen Sachkosten sowie Gemeinkosten. Insofern sind die hier errechneten (Erfüllungs-) Aufwände auch nicht vergleichbar mit Kostenberechnungen, die in anderen Zusammenhängen erfolgen. So wird für die Haushaltsansätze der Rentenversicherungsträger das jeweils aktuelle Rundschreiben des BMF „Personal- und Sachkosten in der Bundesverwaltung für Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen und Kostenberechnungen“ herangezogen. Bei der DRV Bund ergibt sich danach z.B. im Mittel der Vergütungsgruppe E 10 und der Besoldungsgruppe A 11 und unter Berücksichtigung der o. a. Parameter ein Stundenlohn in Höhe von rd. 85 Euro.

Dieses an den Berechnungsgrundlagen des Normenkontrollrates orientierte Vorgehen war im Rahmen der Evaluierung vorgegeben, um mit dem Verfahren des Normenkontrollrats vergleichbare Ergebnisse zu erzielen, die auch einen Abgleich mit den damaligen Schätzungen des BMAS im Zuge des Gesetzgebungsverfahrens zum KSASabG ermöglichen.

Auf der Grundlage dieses Berechnungsverfahrens ergibt sich ein finanzieller Prüfaufwand, der im Jahr vor Inkrafttreten des KSASabG rd. 4,2 Mio. Euro erreichte. Nach dessen Inkrafttreten und der deutlich höheren Zahl an Prüfungen lag der monetäre Aufwand der Prüfungen bei rd. 20 Mio. Euro in den Jahren 2015 und 2016 sowie bei rd. 21 Mio. Euro in den Jahren 2017 bis 2019 (Tabelle 17). Der im Durchschnitt dieser Jahre ermittelte zusätzliche Erfüllungsaufwand von rd. 16,3 Mio. Euro ist somit um rd. 4 Mio. Euro höher als der seinerzeit im Gesetzgebungsverfahren vom BMAS geschätzte zusätzliche Erfüllungsaufwand der RV-Träger von 12,3 Mio. Euro. Diese Differenz ergibt sich überwiegend daraus, dass der Anteil der deutlich zeitaufwändigeren Prüfungen mit Beanstandungen (und dies insbesondere bei größeren Unternehmen) tatsächlich erheblich höher war als damals vom Ministerium geschätzt. So war etwa die Zahl der Prüfungen mit Beanstandungen fast doppelt so hoch wie angenommen. Dieser offenbar unerwartete „Erfolg“ der Prüfungen und seine strukturellen Effekte waren vor allem ursächlich für die höheren Kosten.

Diesem Prüfaufwand sind die Prüfergebnisse gegenüberzustellen, d.h. die Erträge, die sich aus Nachforderungen und Säumniszuschlägen abzüglich Gutschriften ergeben. In den Kategorien I und II wurden zusätzlich die Beträge ergänzt, die durch Selbstmeldungen kleiner Unternehmen eingenommen wurden. Deren Zahl ist infolge der mit dem KSASabG eingeführten Information kleiner Unternehmen der KAT I und II und der damit verbundenen Prüfandrohung stark angestiegen (vgl. Kap. 7.2). Die von ihnen entrichteten Beträge sind somit eine indirekte Auswirkung der Prüfungen und als solche hier zu berücksichtigen. Diese Beträge, die zwischen 14 und 19 Mio. Euro pro Jahr lagen, sind in der folgenden Tabelle zu gleichen Teilen auf die Prüfergebnisse von KAT I- und KAT II-Unternehmen aufgeteilt.

Die Jahressummen dieser Erträge lagen im Jahr 2014, vor dem Inkrafttreten des KSASabG, bei rd. 27 Mio. Euro und sind seit dessen Inkrafttreten auf weit über 40 Mio. Euro in den Jahren 2015 bis 2018 gestiegen. Im Jahr 2019 lagen diese Erträge bei rd. 39,8 Mio. Euro. Der Gesetzentwurf der Bundesregierung zum KSASabG war lediglich von einem Betrag in Höhe von 30 Mio. Euro ausgegangen.

Tabelle 17 Erträge der KSA-Prüfungen (Nachforderungen und Säumniszuschläge abzgl. Gutschriften plus selbstgemeldete Beiträge) in Mio. Euro *

Jahr	KAT I-II-Unternehmen		KAT III-V-Unternehmen		Insgesamt	
	Aufwand	Ertrag	Aufwand	Ertrag	Aufwand	Ertrag
2014	1,6	17,2	2,6	9,7	4,2	26,9
2015	10,5	24,8	9,2	17,2	19,7	42,1
2016	9,9	27,4	10,2	21,4	20,1	48,7
2017	9,9	26,0	10,7	18,6	20,6	44,6
2018	10,0	30,0	11,0	18,7	21,0	48,6
2019	10,5	26,5	11,0	13,3	21,5	39,8

Quelle: DRV, eigene Berechnungen ISG

* Aufwandsberechnung ohne Sach- und Gemeinkosten

Stellt man Aufwand und Ertrag einander gegenüber, so ergibt diese Berechnung, dass in der Gesamtbetrachtung der Ertrag durchgängig deutlich höher als der Aufwand ist. Dieser Befund bestätigt sich auch, wenn man nach der Unternehmensgröße differenziert: Die in Tabelle 17 dargestellten Berechnungsergebnisse lassen erkennen, dass sich auch für kleinere Unternehmen der Kategorien I und II der Prüfungsaufwand bezahlt macht, wenn neben den Erträgen durch Nachforderungen und Säumniszuschläge (abzüglich Gutschriften) auch die Einnahmen infolge der Selbstmeldungen berücksichtigt werden, die im Wesentlichen seitens kleiner Unternehmen der KAT I und II erfolgen. Wenn die Prüfungen von Unternehmen dieser Kategorien nicht mehr durchgeführt würden, bedeutete dies nicht nur eine Verletzung des Ziels der Abgabegerechtigkeit, sondern eine weitere Folge könnte sein, dass kleinere Unternehmen auch von sich aus weniger Abgabepflichtigen melden würden, wenn sie nicht mehr damit rechnen müssten, dass ihre Angaben überprüft werden. Zudem machen die Zahlen des Jahres 2019, dem ersten Jahr nach einem kompletten Prüfzyklus, deutlich, dass die Erträge bei den KAT I- und II-Unternehmen zwar gesunken sind, jedoch mehr als doppelt so hoch waren wie bei den Unternehmen der anderen Kategorien zusammen, wo der Rückgang im Vergleich zu den Vorjahren deutlich stärker ausfiel. Der Rückgang der Erträge bzw. auch der Nachforderungen im Jahr 2019 insgesamt lässt aber auch Lerneffekte bei den Unternehmen vermuten und ist daher – mit Blick auf die Abgabegerechtigkeit – auch durchaus positiv zu bewerten, da die (potenziell) abgabepflichtigen Unternehmen verstärkt abgabepflichtige Sachverhalte von sich aus angeben. Die Prüfungen und Beratungen der RV-Träger und der KSK haben insoweit die Abgabeerlichkeit der Unternehmen mit Blick auf die Künstlersozialversicherung deutlich erhöht.

Den zusätzlichen Erfüllungsaufwand für die KSK hatte das BMAS im Zuge des Gesetzgebungsverfahrens auf 1,25 Mio. Euro jährlich geschätzt. Diese Kosten ergaben sich insbesondere aus der Einrichtung einer Prüfgruppe bei der KSK, aber auch aus dem höheren Aufwand der KSK durch den zu erwartenden Anstieg des Verwerterbestandes. Da hier keine vergleichbar differenzierten Berechnungsparameter vorlagen wie bei den RV-Trägern, wurde der vom Statistischen Bundesamt berechnete Wert von 479.000 Euro pro Jahr übernommen. In den Jahren 2015 bis 2019 wurde seitens der KSK-Prüfgruppe die Zahl der überwiegend branchenspezifischen Schwerpunktprüfungen auf rd. 500 Prüfungen pro Jahr erhöht, aus denen durchschnittliche Erträge von rd. 1,6 Mio. Euro pro Jahr an Künstlersozialabgabe resultierten (vgl. Tabelle 7).

8.1.2 Erfahrungen und Einschätzungen der Prüfer*innen zum Ablauf und Aufwand der KSA-Prüfung

Im Folgenden werden die Erfahrungen und Sichtweisen der Prüfer*innen zum Aufwand der KSA-Prüfung dargestellt. Vorab wird kurz beschrieben, wie die KSA-Prüfung bei den Prüfer*innen der RV-Träger und bei der KSK abläuft und welche Unterlagen die Prüfer*innen benötigen.

Die Prüfungen der KSA seitens der Träger der Deutschen Rentenversicherung erfolgen im Rahmen der turnusmäßig stattfindenden Betriebsprüfung bei den Arbeitgeber*innen nach § 28p Viertes Sozialgesetzbuch (SGB IV). Die Einleitung der Prüfung erfolgt grundsätzlich mit einer schriftlichen Prüfkündigung.

Seitens der KSK findet die Prüfung der KSA als Betriebsprüfung statt, die ausschließlich diesen Gegenstand hat. Auch bei der KSK wird die Prüfung in der Regel schriftlich angekündigt. Aus den Interviews mit den KSK-Prüfer*innen geht hervor, dass es im Grunde zwei Herangehensweisen gibt. Entweder kann der Betrieb angerufen werden, und im Telefonat wird das Anliegen erklärt und anschließend eine schriftliche Bestätigung zugesandt, oder es wird im ersten Schritt eine allgemeine Prüfkündigung verschickt. In dieser wird das Anliegen erklärt und um Kontaktaufnahme gebeten. Einige KSK-Prüfer*innen berichten, dass sie im Erstkontakt mit den Unternehmen verschiedene Wege ausprobiert haben. Dabei haben sie festgestellt, dass die Variante, zuerst eine schriftliche Prüfkündigung zuzusenden, sich nach Einschätzung der meisten Prüfer*innen bewährt hat. Das folgende Zitat einer KSK-Prüfer*in verdeutlicht dieses Vorgehen und beschreibt die Erfahrungen mit der schriftlichen Prüfkündigung.

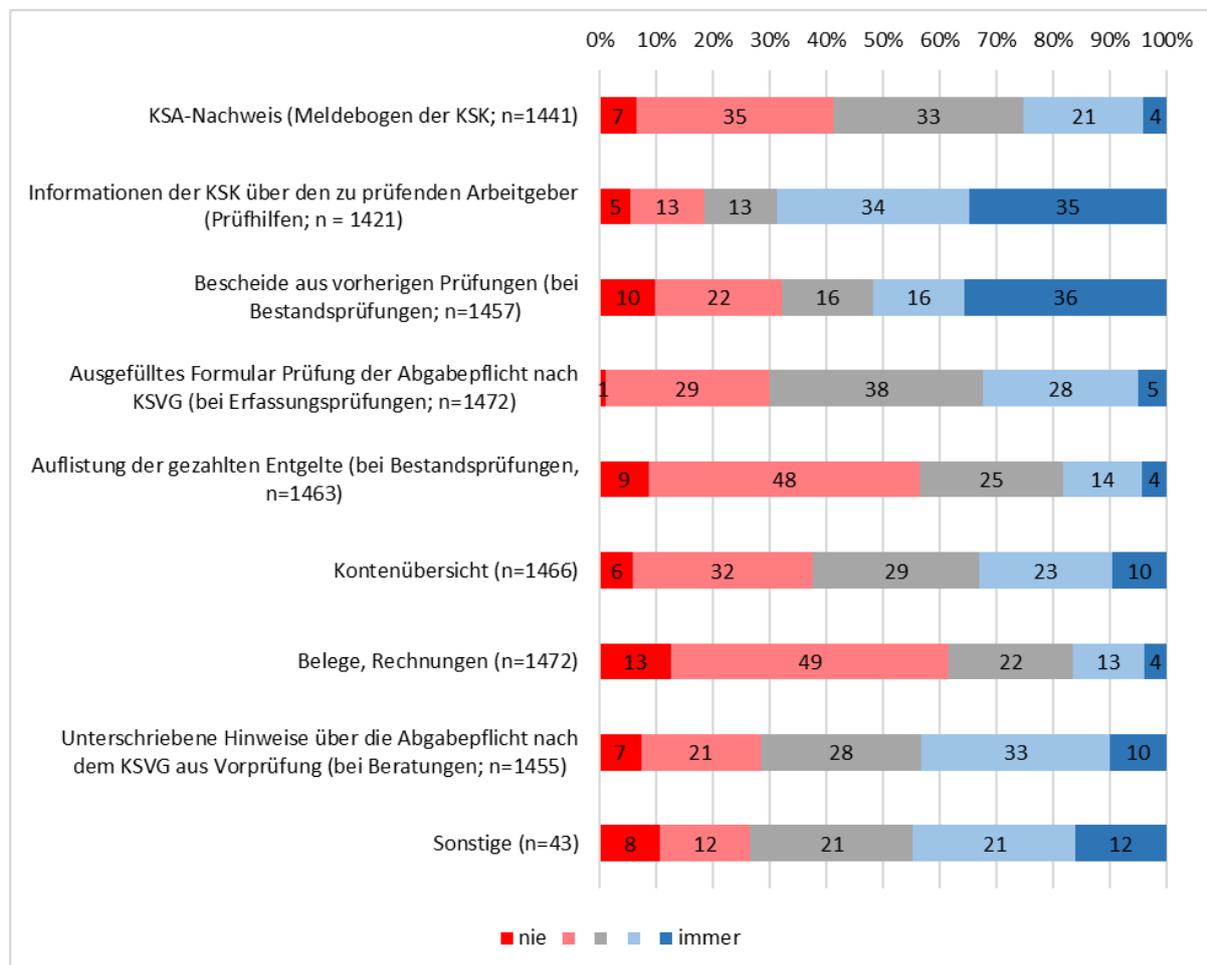
„Ich habe alles probiert. Für mich hat sich folgendes bewährt: Wenn die Fälle, meist im November, feststehen, ... kriegen die eine allgemeine Prüfkündigung. Sie bekommen ein Schreiben von mir, in dem steht, dass es vorgesehen ist, im nächsten Kalenderjahr eine Prüfung vorzunehmen und der Bitte, dass sich die Unternehmen im Vorfeld mit mir in Verbindung setzen, im günstigsten Fall mit Nennung einer E-Mail-Adresse, der Durchwahl und dem zuständigen Ansprechpartner. 30% geben sofort eine Rückmeldung. Bei weiteren 30% dauert das ein bisschen. Da bekomme ich im ersten Quartal eine Rückmeldung. Die restlichen 30% melden sich gar nicht und bekommen noch eine Prüfkündigung mit einem Termin. Darauf antworten dann zwischen 70%-80%. Die anderen prüfe ich dann meistens vor Ort im November oder Dezember. Das ist ein bisschen Glückssache. Manchmal ist der Rest auch nicht da. Dann stehe ich dort vor verschlossener Tür. Dann ziehe ich die Daumenschrauben an, und zwar mit dem, was man machen kann. Dann gibt es auch Anhörungen und Einschätzungen etc., das kommt aber selten vor.“

Grundsätzlich wird sowohl von den RV-Trägern als auch von der KSK empfohlen, die Prüfungen in einem gewissen Maße vorzubereiten bzw. die zu prüfenden Betriebe vorzubereiten. So heißt es in der Informationsschrift der KSK, dass es im Interesse des Unternehmens sinnvoll ist, die Außenprüfung effektiv und umfassend vorzubereiten. Ziel dieser Vorbereitung ist es, die Prüfung vor Ort in möglichst kurzer Frist durchzuführen und so die damit zusammenhängenden Beeinträchtigungen der Betriebsabläufe auf ein Minimum zu reduzieren (Informationsschrift der KSK Nr. 18 zur Künstlersozialabgabe).

Auch die Träger der Rentenversicherung bereiten die zu prüfenden Arbeitgeber*innen auf die Prüfung vor, da dies den Einstieg in die Prüfung für beide Seiten erleichtert. Mit der Prüfkündigung erhält der/die Arbeitgeber*in im Falle einer Beratung den Hinweis- und Bestätigungsbogen über die Abgabepflicht nach dem Künstlersozialversicherungsgesetz (KSVG). Im Falle der erstmaligen Prüfung der Künstlersozialabgabe wird der Prüfkündigung regelmäßig ein Fragebogen zur Prüfung der Abgabepflicht nach dem KSVG beigelegt. Der Fragebogen enthält Fragen zu möglichen Gründen, die zur Abgabepflicht führen können, und am Ende wird um eine Aufstellung der an selbstständige Künstler*innen und Publizist*innen gezahlten Honorare sowie um die Vorlage der entsprechenden Rechnungen und Verträge gebeten. Dieser ausgefüllte Fragebogen und die angeforderten Unterlagen sollen zum Prüftermin vor Ort vorgelegt werden.

Die folgende Abbildung zeigt, wie oft verschiedene Unterlagen den Prüfer*innen der RV-Träger zu Beginn der KSA-Prüfung vorliegen.

Abbildung 35 Häufigkeit der Unterlagen, die den RV-Prüfer*innen zu Beginn der KSA-Prüfung vorliegen (in %)



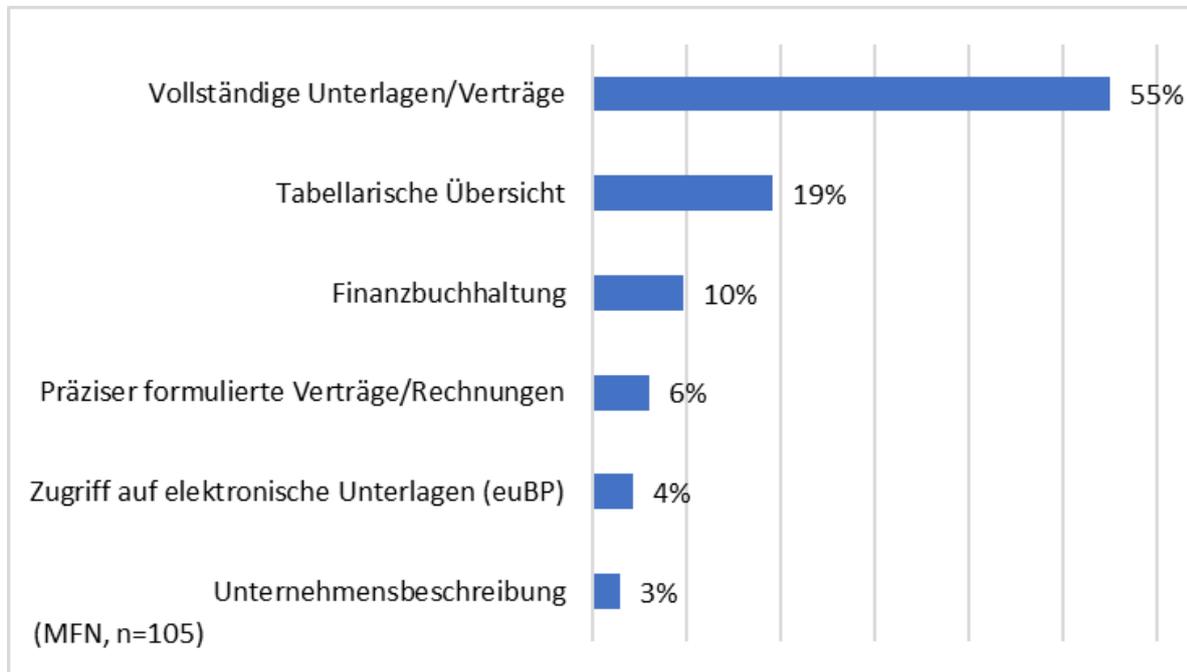
Quelle: ISG Online-Befragung RV-Prüfer*innen

Am häufigsten liegen den RV-Prüfer*innen Informationen der KSK über die zu prüfenden Arbeitgeber*innen vor. 35% geben an, dass diese immer vorliegen und fast genauso viele (34%), dass diese Informationen fast immer verfügbar sind. Bescheide aus vorherigen Prüfungen bei Bestandsunternehmen liegen laut 36% der befragten Prüfer*innen immer vor und laut 16% fast immer. Ca. 60% der Prüfer*innen (57% und 62%) geben an, dass sie eine Auflistung der gezahlten Entgelte oder Belege und Rechnungen dagegen bei Beginn der Prüfung fast nie vorfinden. Mit dem Inkrafttreten des KSASTabG kann das Ziel einer höheren Abgabegerechtigkeit neben der regelmäßigen Überprüfung aber auch durch eine Beratung der Arbeitgeber*innen verfolgt werden. Die zu diesem Zweck verschickten Hinweise über die Abgabepflicht bzw. die entsprechende Unterschrift liegen laut Auskunft von 43% der Prüfer*innen fast immer vor. Allerdings geben auch 30% an, dass die unterschriebenen Hinweise nie oder sehr selten vorliegen. Da diese Unterlagen (insbesondere die Informationen der KSK über das Unternehmen) relevant für die Durchführung der Prüfung sind, sollte geprüft werden, wie diese noch flächendeckender zur Verfügung gestellt werden können.

105 Prüfer*innen machten Angaben dazu, welche weiteren Unterlagen sie sich zu Beginn der Prüfung wünschen würden. Die häufigsten Nennungen (55%) waren vollständige Unterlagen und

Verträge, wobei davon auszugehen ist, dass insbesondere die Vollständigkeit wichtig ist. Am zweithäufigsten, aber mit klarem Abstand, wurde eine tabellarische Übersicht genannt, und an dritter Stelle folgte der Wunsch nach Einblick in die Finanzbuchhaltung.

Abbildung 36 Gewünschte weitere Unterlagen bei Beginn der KSA-Prüfung seitens RV-Prüfer*innen



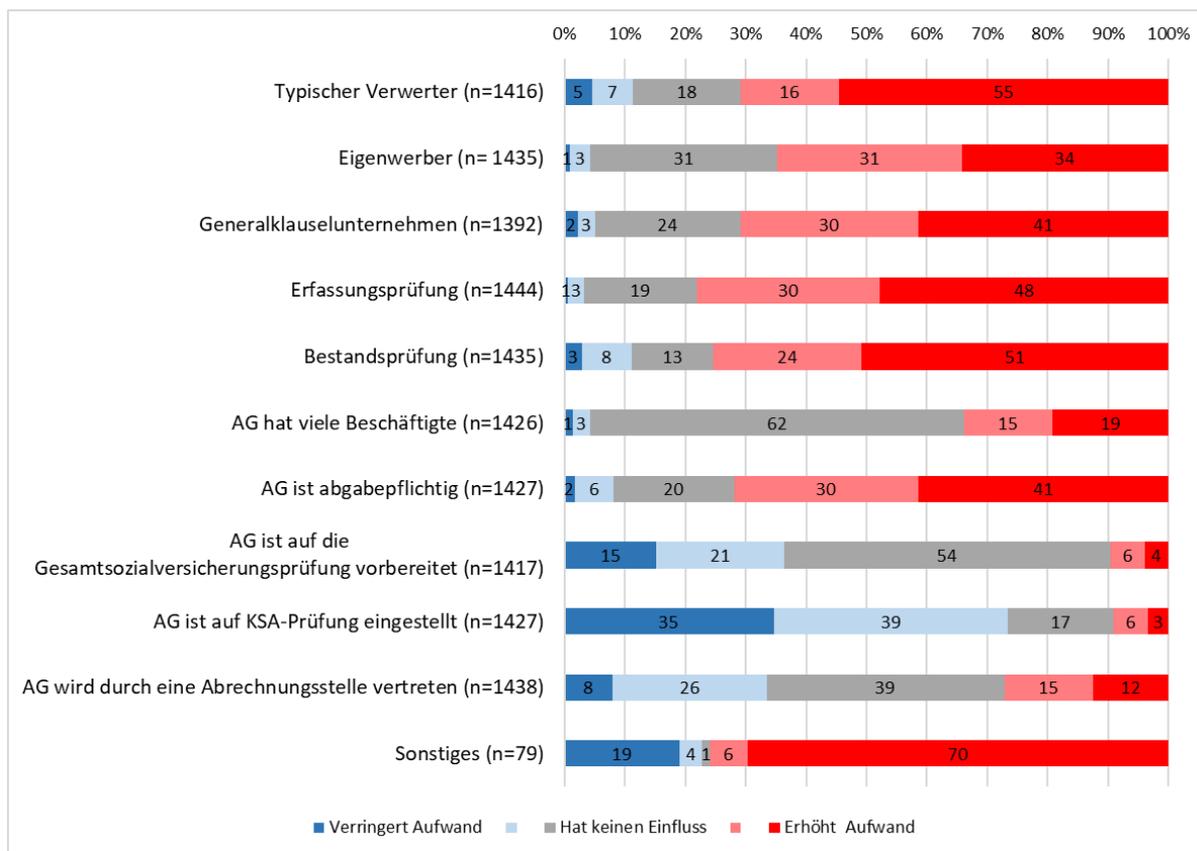
Quelle: ISG Online-Befragung RV-Prüfer*innen

8.1.3 Faktoren für die Höhe des Prüfaufwands aus Sicht der Prüfer*innen

Sowohl die RV-Prüfer*innen als auch die Prüfer*innen der KSK wurden zu den Faktoren, die die Höhe des Prüfaufwands bei einer KSA-Prüfung beeinflussen, befragt.

Die folgende Abbildung zeigt die Einschätzungen der RV-Prüfer*innen. Daraus wird ersichtlich, insbesondere ein Faktor einen entscheidenden Einfluss auf die Höhe des Prüfaufwands hat: die Vorbereitung der Arbeitgeber*innen auf die KSA-Prüfung. 35% der befragten RV-Prüfer*innen geben an, dass der Prüfaufwand sich deutlich verringert, wenn das Unternehmen auf die KSA-Prüfung eingestellt ist und 39% sehen eine Verringerung des Aufwands. Somit beschreiben insgesamt 74% einen geringeren Aufwand, wenn der/die Arbeitgeber*in auf die KSA-Prüfung vorbereitet ist. Keinen entscheidenden Einfluss auf die Höhe des Prüfaufwands hat nach Einschätzung der meisten RV-Prüfer*innen (62%) die Größe eines Betriebs (Anzahl der Beschäftigten).

Abbildung 37 Faktoren, die die Höhe des Prüfaufwands (KSA-Prüfung) beeinflussen



Quelle: ISG Online-Befragung RV-Prüfer*innen

Bei der Frage, ob eine Erfassungsprüfung oder eine Bestandsprüfung einen höheren Prüfaufwand mit sich bringen, zeigt sich bei den Einschätzungen der Prüfer*innen kaum ein Unterschied. 48% der Prüfer*innen, die hier Angaben machten, sagen dass eine Erfassungsprüfung den Aufwand deutlich erhöht und 30% geben an, dass der Aufwand erhöht ist. Zusammengefasst sagen 78% der RV-Prüfer*innen, dass eine Erfassungsprüfung den Aufwand erhöht. 51% der Befragten sind der Meinung, dass eine Bestandsprüfung den Aufwand deutlich erhöht und 24% sehen einen erhöhten Aufwand. Damit sehen 75% der Prüfer*innen einen erhöhten Aufwand bei Bestandsprüfungen. Bei den unterschiedlichen Verwertertypen ist für 55% der Prüfer*innen ein deutlich erhöhter Aufwand bei den typischen Verwertern.

Die Erfahrung, dass die Höhe des Aufwands von der Vorbereitung des Unternehmens auf die KSA-Prüfung abhängt, teilen auch die KSK-Prüfer*innen, wie das folgende Zitat verdeutlicht.

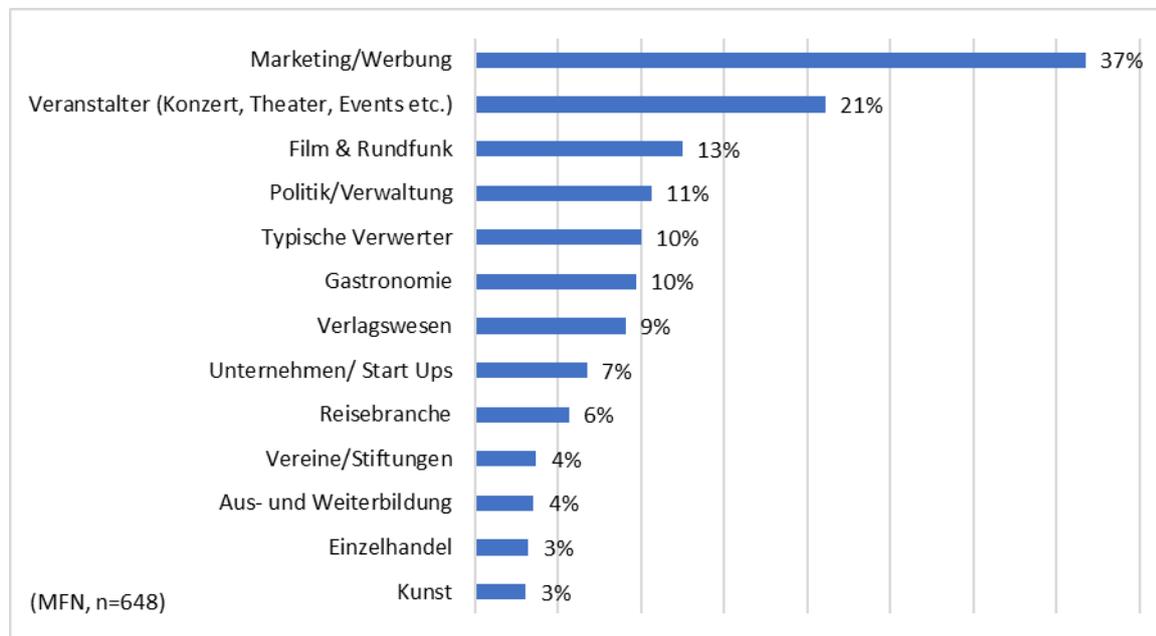
„Gut oder schnell läuft es eigentlich immer ab, wenn der zuständige Mitarbeiter aus dem Unternehmen auch fachlich gut informiert ist und auch kooperativ ist. Und natürlich, wenn uns gut strukturierte bzw. aufbereitete Unterlagen vorgelegt werden, und wenn auch innerhalb des Prüfzeitraums kein Personalwechsel stattgefunden hat. (...) Aufwendig wird es, wenn keine Aufzeichnungen geführt werden. Das begegnet uns auch manchmal, dass man in einer Prüfung anfangen muss, alles neu aufzurollen und selbst zusammenzustellen. Also unstrukturierte Unterlagen, neue Mitarbeiter, Blockadehaltungen von Unternehmen z.B. in Form von Verzögerungen sind typische Hindernisse.“

Des Weiteren wurden die Prüfer*innen gefragt, in welchen Branchen der Aufwand für eine KSA-Prüfung besonders hoch sei. Dies war eine offene Frage, bei der keine Antwortkategorien vorgegeben worden sind.

Von den RV-Prüfer*innen, die bei dieser Frage Angaben machten (1.441), nannten 45% eine oder mehrere Branchen, 32% sagten, dass es keine eindeutigen Unterschiede zwischen Branchen gebe und

23% können es nicht beurteilen. Von den 648 Prüfer*innen, die Angaben machten, wurde am häufigsten Marketing/Werbung (32%) als Branche mit hohem Prüfaufwand genannt. An zweiter Stelle folgten Veranstalter von Konzerten, Theater oder Events (21%) vor der Branche Film und Rundfunk (13%).

Abbildung 38 Branchen mit besonders hohem Aufwand für KSA-Prüfung



Quelle: ISG Online-Befragung RV-Prüfer*innen

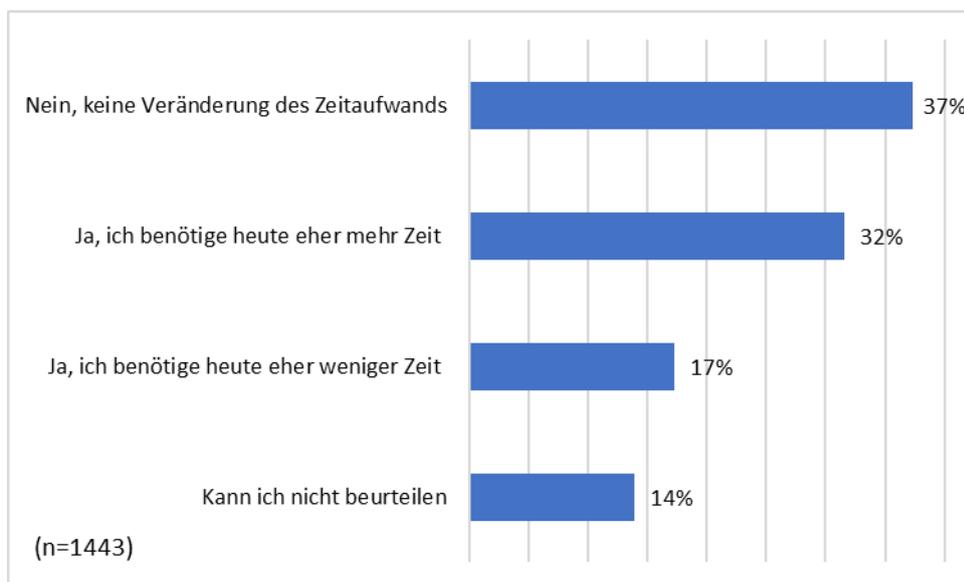
Weitere Branchen, die genannt wurden (jeweils mit weniger als 20 Nennungen), sind: IT-Branche, Freie Berufe, Öffentlichkeitsarbeit, Agenturen, Museum, Tourismus, Handwerk, Modebranche, Dienstleistungsbranche, Pflege, Kirchen und die Spielbranche.

In den Interviews mit den KSK-Prüfer*innen wird erwähnt, dass insbesondere die Prüfung von Veranstaltern einen höheren Aufwand mit sich bringen kann.

8.1.4 Aufwand seit Einführung des KSASTabG aus Sicht der Prüfer*innen

Seit dem Inkrafttreten des KSASTabG und dem Zeitpunkt der Online-Befragungen im Januar 2020 sind nahezu fünf Jahre vergangen, in denen die RV-Prüfer* mit den eingeführten Veränderungen Erfahrungen in der Prüfpraxis gemacht haben. Im Folgenden werden diese Erfahrungen beschrieben. Die RV-Prüfer*innen wurden gefragt, ob sich ihr Zeitaufwand für die Prüfung der KSA seit Einführung des KSASTabG 2015 verändert habe. Die folgende Abbildung zeigt, dass 37% der befragten RV-Prüfer*innen keine Veränderung des Zeitaufwands feststellen. 32% dagegen benötigen zum jetzigen Zeitpunkt mehr Zeit als vorher. 17% benötigen heute weniger Zeit und weitere 14% können die Entwicklung des Zeitaufwands nicht beurteilen.

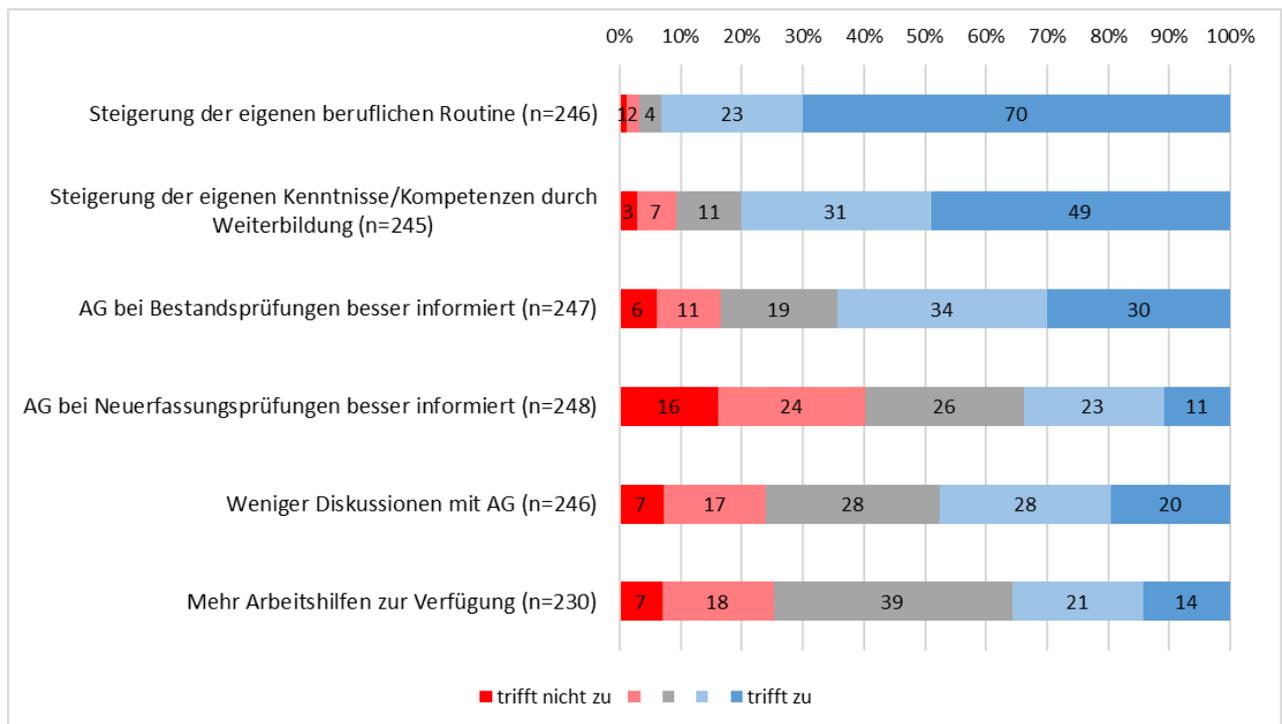
Abbildung 39 Entwicklung des Zeitaufwands für KSA-Prüfung für RV-Prüfer*innen seit Einführung des KSASTabG



Quelle: ISG Online-Befragung RV-Prüfer*innen

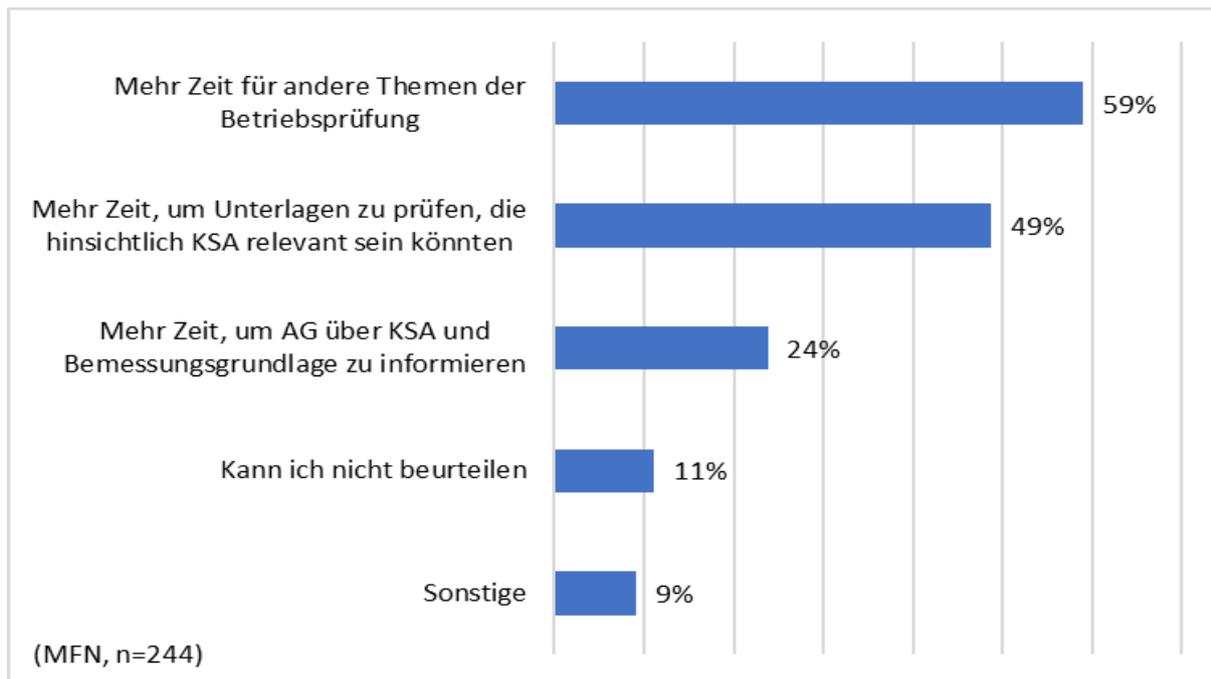
Von den 17% der RV-Prüfer*innen, die angeben, dass sie heute die Prüfung der KSA mit einem geringeren Zeitaufwand durchführen als im ersten Jahr nach Einführung des KSASTabG, führt die Mehrheit (93%) diese Verkürzung auf die Steigerung der eigenen beruflichen Routine zurück. Auch der Zugewinn von eigenen Kenntnissen und Kompetenzen durch Weiterbildung hat den Zeitaufwand verringert (für 80%). 64% der RV-Prüfer*innen, die eine Minimierung des Zeitaufwands beobachteten, haben die Erfahrung gemacht, dass die Arbeitgeber*innen bei Bestandsprüfungen besser informiert und vorbereitet sind. Auf die Arbeitgeber*innen bei Erfassungsprüfungen trifft dies laut Einschätzung der RV-Prüfer*innen allerdings nicht in diesem Maße zu. Dies könnte allerdings auch unter anderem darauf zurückzuführen sein, dass naturgemäß hierbei immer wieder eine nicht unerhebliche Anzahl von Arbeitgeber*innen (neu) erfasst werden, deren Betriebe neu gegründet worden sind. Fast die Hälfte der RV-Prüfer*innen (48%), die eine Reduzierung ihres Zeitaufwands für die KSA-Prüfung festgestellt haben, sagen, dass heute im Vergleich zu 2015 weniger Diskussionen mit Arbeitgeber*innen entstehen. Dies ist ein Hinweis darauf, dass die KSA und die damit verbundenen Pflichten seit 2015 bei den Arbeitgeber*innen bekannter geworden sind und die Betriebe sich auf die Prüfung eingestellt haben.

Abbildung 40 Faktoren, die für RV-Prüfer*innen zu einem geringeren Zeitaufwand bei der KSA-Prüfung führen seit 2015



Quelle: ISG Online-Befragung RV-Prüfer*innen

Von Interesse ist, welche Auswirkungen der veränderte Zeitaufwand auf die Prüfpraxis der Prüfer*innen hat, die heute eher weniger Zeit für die KSA-Prüfung benötigen. Hierzu machten 244 RV-Prüfer*innen Angaben. 59% sagen, dass ihnen mehr Zeit für andere Themen (nicht KSA) der Betriebsprüfung zur Verfügung steht. 49% geben an, dass ihnen heute mehr Zeit zur Überprüfung von KSA relevanten Unterlagen zur Verfügung steht und 24% nutzen die Zeit, um die Arbeitgeber*innen umfassender über die KSA zu informieren.

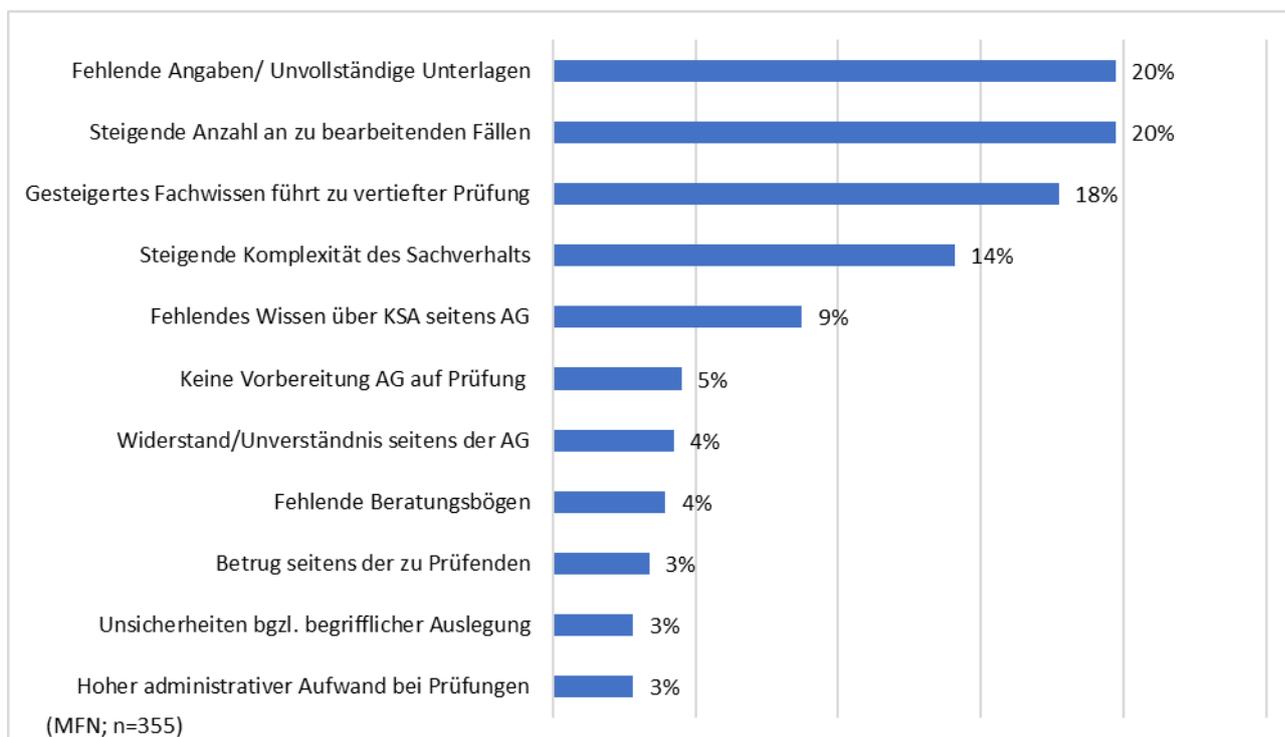
Abbildung 41 Auswirkungen des niedrigeren Zeitaufwands bei der KSA-Prüfung seit 2015

Quelle: ISG Online-Befragung RV-Prüfer*innen

Die 32% der RV-Prüfer*innen, die heute im Vergleich zum Jahr 2015 mehr Zeit für die Prüfung der KSA benötigen, geben als Gründe für den erhöhten Zeitaufwand fehlende Angaben und unvollständige Unterlagen seitens der Arbeitgeber*innen an (20%). Ob dies zum jetzigen Zeitpunkt häufiger bzw. bei mehr Arbeitgeber*innen vorkommt als im Jahr 2015, ist aus den Angaben nicht zu erkennen.¹⁷ Ebenfalls 20% geben an, dass sie aufgrund der Zunahme der zu prüfenden Fälle insgesamt weniger Zeit für die Prüfung der KSA haben und 18% stellen fest, dass sie seit 2015 ihr eigenes Wissen erweitert haben und aus diesem Grund die KSA-Prüfung vertiefter durchzuführen. 14% sagen, dass es zu einer höheren Komplexität des Sachverhalts bei den Prüfungen (gemeint sind damit z.B. Ausnahmeregelungen) gekommen ist.

¹⁷ Diese Frage wurde offen abgefragt, d.h. die Befragten haben ihre Erfahrungen selbst eingetragen. Die Frage lautete: Welche Faktoren haben dazu geführt, dass Sie die Prüfung der KSA heute eher mit einem höheren Zeitaufwand durchführen als im ersten Jahr der Einführung des KSASabG?

Abbildung 42 Faktoren, die zu erhöhtem Zeitaufwand der KSA-Prüfung seit 2015 geführt haben



Quelle: ISG Online-Befragung RV-Prüfer*innen

Die KSK-Prüfer*innen wurden in den Interviews ebenfalls nach Veränderungen im Zeitaufwand für die Prüfung seit 2015 gefragt. Grundsätzlich beschreiben die KSK-Prüfer*innen, die mindestens seit 2015 für die KSK Prüfungen durchführen, dass die Unternehmen besser über die KSA informiert sind. Dies kann tendenziell zu weniger Aufwand bei der Aufklärung oder auch weniger Diskussionen mit den zu prüfenden Unternehmen führen. Die Prüfer*innen, die noch nicht so lange bei der KSK arbeiten und noch nicht so viele Erfahrungen in der Prüfpraxis haben, berichten, dass sie immer mehr berufliche Routine erlangen.

„In der Prüfpraxis ist es natürlich so, dass mit jedem Jahr in der Betriebsprüfung eine größere Routine eintritt. D.h. dass gerade die Prüfungen vor Ort einfacher sind, da man wesentlich mehr Kontakt mit Konten, Aufzeichnungen, Begrifflichkeiten hatte.“

Ansonsten haben die KSK-Prüfer*innen keine nennenswerten Unterschiede beim Zeitaufwand für eine Prüfung feststellen können. Allerdings unterscheiden sich die Prüfungen aufgrund der branchenspezifischen Schwerpunktprüfungen.

„Sonst konnte ich keine gravierenden Unterschiede feststellen. Es ist natürlich klar, dass man sich jedes Jahr auf eine neue Branche einstellen muss und man sich mit deren Besonderheiten vertraut machen muss, weil es da doch große Unterschiede gibt. Eine Galerie beispielsweise ist vom Prüfeinsatz ganz anders zu bewerten als ein Eigenwerber oder ein Veranstalter ist ganz anders in der Prüfung als eine Musikschule.“

8.2 Aufwand der KSA-Prüfungen für die Wirtschaft

8.2.1 Berechnung der Relation zwischen Aufwand und Zahlung für Unternehmen

Für die geprüften Unternehmen lässt sich der Aufwand nur ungefähr abschätzen. Hierzu liegen allerdings keine Schätzwerte zur durchschnittlichen Dauer einer Prüfung nach Größenkategorie und Beanstandung differenziert vor. Das Statistische Bundesamt hat im Rahmen seiner Nachmessung des Erfüllungsaufwands des KSASTabG ermittelt, dass die KSA-Prüfungen für die geprüften Unternehmen mit einem durchschnittlichen Zeitaufwand von 44 Minuten pro Prüfung verbunden sind. Auch hier ist, wie bei der Berechnung des Verwaltungsaufwands, anzunehmen, dass die Größe des Unternehmens und die Frage, ob es zu Beanstandungen kam oder nicht, eine Auswirkung auf die Prüfdauer haben dürften. Da von Seiten des Statistischen Bundesamtes aber keine entsprechend differenzierten Zeitwerte vorliegen, wird im Folgenden eine Berechnung anhand des über alle Prüfungen hinweg ermittelten Durchschnittswerts vorgenommen. Legt man diesen durchschnittlichen Zeitwert zugrunde, so lag die Zeitbelastung der geprüften Unternehmen vor Einführung des KSASTabG insgesamt bei gut 50.000 Stunden im Jahr 2014. Durch den Anstieg der Anzahl der Prüfungen infolge des KSASTabG stieg die zeitliche Belastung der Unternehmen auf Werte um rd. 300.000 Stunden pro Jahr an.¹⁸

Tabelle 18 Zeitaufwand der geprüften Unternehmen in Stunden *

Jahr	KAT I	KAT II	KAT III	KAT IV	KAT V	Summe
2014	9.926	15.674	20.470	3.747	840	50.655
2015	139.117	63.893	72.167	16.472	3.477	295.126
2016	122.152	65.299	79.344	18.591	4.096	289.482
2017	123.107	64.591	84.645	19.252	3.982	295.577
2018	115.457	69.411	87.167	19.271	4.176	295.481
2019	118.985	75.948	89.258	19.228	3.973	307.393

Quelle: DRV, eigene Berechnungen ISG

* ohne Aufwand für Vor- und Nachbereitung

Auch hier lässt sich der monetäre Aufwand dieser Prüfungszeiten anhand eines durchschnittlichen Lohnstundensatzes in Aufwandsbeträge umrechnen. Für die Mitarbeiter der Unternehmen wird der durchschnittliche Lohnstundensatz mit 33,20 Euro veranschlagt (hier vereinfacht ohne jährliche Veränderung).¹⁹ Auch dieser Lohnstundensatz berücksichtigt nur den mit der Prüfung unmittelbar verbundenen Aufwand, aber keine Sach- und Gemeinkosten. Daraus ergibt sich ein finanzieller Prüfaufwand, der im Jahr 2014, vor Inkrafttreten des KSASTabG, bei knapp 2 Mio. Euro lag (Tabelle 19). Seit dem Jahr 2015 stieg der monetäre Aufwand der Prüfungen für die Unternehmen auf Jahreswerte um rd. 10 Mio. Euro an. Dieser Betrag liegt über dem Betrag von 2,9 Mio. Euro, den das BMAS im Gesetzgebungsverfahren als Gesamtaufwand für die Wirtschaft angenommen hatte.

¹⁸ Ein Teil des ermittelten Aufwands entfällt auf die im KSVG vorgegebene Aufzeichnungs- und Meldepflicht der Unternehmen, insoweit fällt der hier berechnete Aufwand etwas zu hoch aus.

¹⁹ Das Statistische Bundesamt geht weiterhin davon aus, dass ein Drittel der Unternehmen bei der Durchführung der Prüfungen auf Steuerberater*innen zurückgreifen, für die ein Stundensatz von 63,38 Euro zugrunde gelegt wird. Da diese Quantifizierung aber unsicher ist und auch die Höhe der tatsächlichen Kosten für Unternehmen bei einer Beauftragung von Steuerberater*innen aufgrund ihrer (teilweisen) steuerlichen Absetzbarkeit nicht trennscharf von den Kosten einer eigenen Bearbeitung abgegrenzt werden kann, gehen wir von dem Aufwand aus, der bei durchweg eigener Bearbeitung durch die Unternehmen entsteht.

Tabelle 19 Monetärer Aufwand der KSA-Prüfungen für die Wirtschaft in Mio. Euro *

Jahr	KAT I-II-Unternehmen		KAT III-V-Unternehmen		Insgesamt	
	Aufwand	Zahlung	Aufwand	Zahlung	Aufwand	Zahlung
2014	0,8	17,2	0,8	9,7	1,7	26,9
2015	6,7	24,8	3,1	17,2	9,8	42,1
2016	6,2	27,4	3,4	21,4	9,6	48,7
2017	6,2	26,0	3,6	18,6	9,8	44,6
2018	6,1	30,0	3,7	18,7	9,8	48,6
2019	6,5	26,5	3,7	13,3	10,2	39,8

Quelle: DRV, eigene Berechnungen ISG

* Aufwandsberechnung ohne Sach- und Gemeinkosten; Zahlung ohne 1,6 Mio. Euro/Jahr an die KSK

Eine Bilanzierung von Aufwand und Ertrag, wie oben für die Verwaltung berechnet, kann für die Wirtschaft nicht vorgenommen werden, da es sich aus ihrer Sicht bei dem Prüfaufwand und den zu zahlenden Beträgen um unterschiedliche Formen von Belastungen handelt. Auch hier ist allerdings eine Gegenüberstellung des mit den Prüfungen verbundenen Aufwands und der daraus sich ergebenden Zahlungen aufschlussreich. Seit dem Inkrafttreten des KSASTabG liegt der Prüfaufwand für die Unternehmen in einer Höhe von rund 10 Mio. Euro pro Jahr. Die Zahlungen infolge der Prüfungen belaufen sich im gleichen Zeitraum auf rund 40 bis 49 Mio. Euro²⁰, d.h. der Aufwand entspricht insgesamt einem Viertel bis Fünftel der Zahlungen. Dies gilt im gleichen Maße für die kleineren Unternehmen der Kategorien I und II, wo die in den Prüfungen generierten Zahlungen (einschließlich der selbstgemeldeten Beträge) ebenfalls deutlich höher als der mit den Prüfungen verbundene Aufwand sind.

8.2.2 Aufwand für die KSA-Prüfung aus Sicht der Arbeitgeber*innen und Steuerberater*innen

In der Online-Befragung wurden auch die Arbeitgeber*innen und Steuerberater*innen zum Aufwand der KSA-Prüfung befragt. Dabei ist zu beachten, dass die KSA-Prüfung in die Gesamtsozialversicherungsprüfung eingebettet ist, d.h. die Prüfung der Künstlersozialabgabe erfolgt im Rahmen der turnusmäßig stattfindenden Betriebsprüfung bei den Arbeitgeber*innen nach § 28p Viertes Sozialgesetzbuch (SGB IV). Um eine Einschätzung der geprüften Arbeitgeber*innen zum Aufwand der KSA-Prüfung zu erfahren, ist es relevant, dass der/die Befragte zwischen dem Aufwand für die Betriebsprüfung und dem Aufwand für die KSA-Prüfung differenzieren kann. 56% der befragten Arbeitgeber*innen können nach eigener Einschätzung zwischen dem Aufwand für die Betriebsprüfung und die KSA-Prüfung differenzieren.²¹

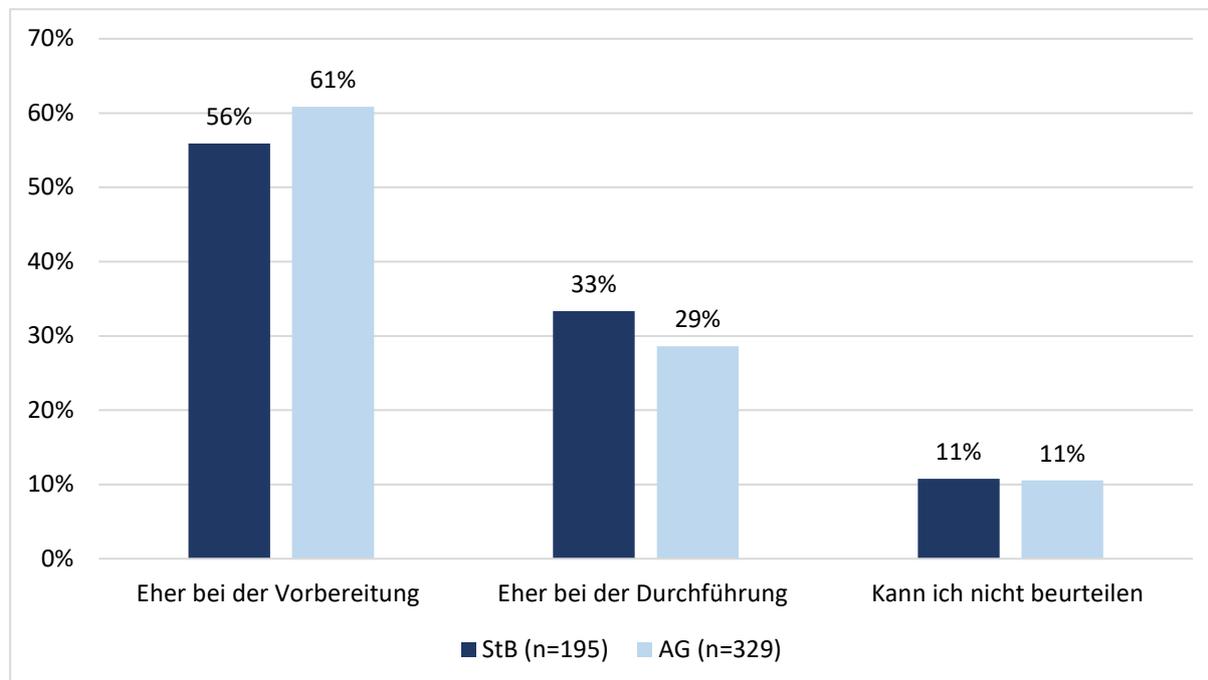
Von den 329 Arbeitgeber*innen, die nach eigener Aussage den Aufwand getrennt einschätzen können, sagen 61%, dass der Aufwand der KSA-Prüfung bis zum Erhalt des Prüfbescheids bzw. der Prüfmitteilung eher bei der Vorbereitung auf die KSA-Prüfung lag. Bei den Steuerberater*innen liegt dieser Anteil mit 56% etwas darunter und der Anteil derer, die den Aufwand eher bei der Durchführung der KSA-Prüfung sehen liegt mit 33% um 4 Prozentpunkte höher als bei den

²⁰ Zuzüglich 1,6 Mio. Euro pro Jahr Zahlungen aufgrund von KSK-Prüfungen, die sich nicht nach Größenkategorien aufgliedern lassen.

²¹ Da bei den Steuerberater*innen aufgrund ihrer Profession davon auszugehen ist, dass sie zwischen den beiden Prüfungen trennen können, wurden sie nicht explizit danach gefragt.

Arbeitgeber*innen (29%). Jeweils 11% der beiden Befragtengruppen können es nicht einschätzen, wo der Aufwand lag.

Abbildung 43 Überwiegender Aufwand der KSA-Prüfung für AG und StB bis zum Erhalt des Prüfbescheids/ der Prüfmitteilung



Quelle: ISG Online-Befragung AG und StB

Die Bedeutung der Vorbereitung auf die KSA-Prüfung für den Aufwand der Prüfung insgesamt wurde bereits oben bei den Erfahrungen der Prüfer*innen beschrieben (siehe oben unter 8.1.3).

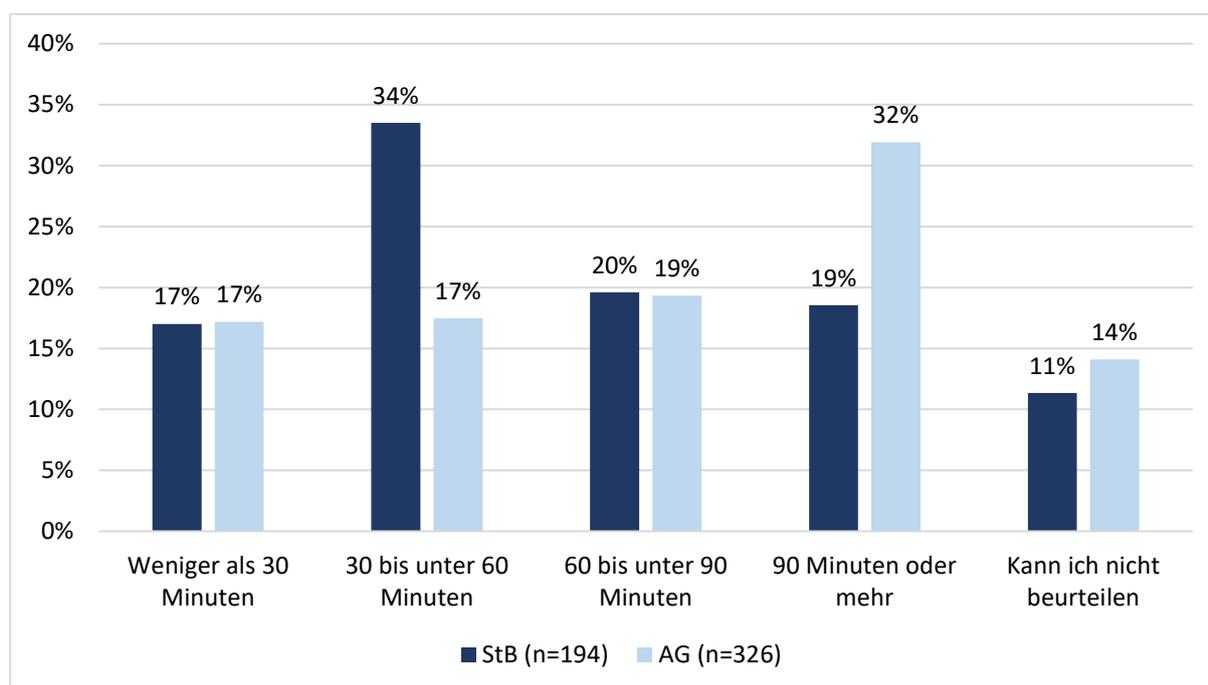
Mit zwölf Arbeitgeber*innen, bei denen nach eigener Aussage der Aufwand eher auf der Vorbereitung lag, wurden kurze vertiefende Interviews im Nachgang der Online-Befragung geführt. Hieraus geht hervor, dass es nach Erfahrung der Arbeitgeber*innen bei der ersten Prüfung sehr viel Aufwand war, alles vorzubereiten. Zur Vorbereitung gehörten das Zusammenstellen relevanter Rechnungen, das Erstellen von Listen mit den relevanten Entgelten, das Anfertigen von Kopien sowie die Überprüfung aller Konten. Auch wenn es die erste Prüfung ist, wissen die Arbeitgeber*innen durch die Prüfanündigung bzw. Rücksprache mit dem/der Prüfer*in, was sie vorbereiten können. Allerdings spielt auch eine gewisse Unsicherheit, Fehler zu machen, eine Rolle. Dies wird nach Aussage einiger Gesprächspartner*innen als stressig empfunden. Und auch wenn eigentlich klar ist, was relevante Entgelte sind und diesbezüglich eine jährliche Meldung erfolgt, bleiben Unsicherheiten bei den Arbeitgeber*innen bestehen. So stellt sich z.B. die Frage, ob sich gegenüber dem Vorjahr etwas geändert haben könnte und ob weitere Punkte bedacht werden müssen. Auch wenn Arbeitgeber*innen grundsätzlich wissen, wie die Meldung durchzuführen ist, kann es vorkommen, dass sie etwas übersehen oder falsch einschätzen und entsprechend nachzahlen müssen. Auch die Angaben der befragten RV-Prüfer*innen zeigen (siehe oben unter 6.3 zu den Informationsbedarfen der Arbeitgeber*innen), dass Bestandsunternehmen, die im Grunde die KSA-Pflicht und die damit verbundenen Prozesse kennen müssten, immer wieder Schwierigkeiten haben oder Fehler machen.

Die interviewten Arbeitgeber*innen beschreiben, dass der zeitliche Aufwand bei der Vorbereitung auf die erste KSA-Prüfung hoch war. Bei der zweiten Prüfung oder der jährlichen Meldung an die KSK reduziert sich der Aufwand der Vorbereitung, wenn die Kontoführung entsprechend vorbereitet ist und fortlaufend gepflegt wird. Dies erfolgt dann über das gesamte Jahr. Der Zeitaufwand bei der

Vorbereitung auf die Prüfung verringert sich für die Arbeitgeber*innen nach der 1. Prüfung, danach bleibt er konstant.

Die Arbeitgeber*innen und Steuerberater*innen, die in der Online-Befragung angegeben hatten, dass sie den Aufwand für die KSA-Prüfung getrennt vom Aufwand für die Betriebsprüfung bzgl. der Beschäftigten schätzen zu können, wurden gebeten, anzugeben, wie viel Zeit die Prüfung der KSA bis zum Erhalt des Prüfbescheids bzw. der Prüfmitteilung in Anspruch nahm. Auch wenn die Steuerberater*innen und Arbeitgeber*innen fast identische Angaben bei der Frage, ob der überwiegende Aufwand der KSA-Prüfung bei Vorbereitung oder Durchführung liegt, zeigt die folgende Abbildung, dass es bei der Einschätzung der Zeitdauer der Prüfung bis zum Erhalt des Prüfbescheids deutliche Unterschiede gibt.

Abbildung 44 Zeitaufwand der AG und StB für KSA-Prüfung bis zum Erhalt des Prüfbescheids



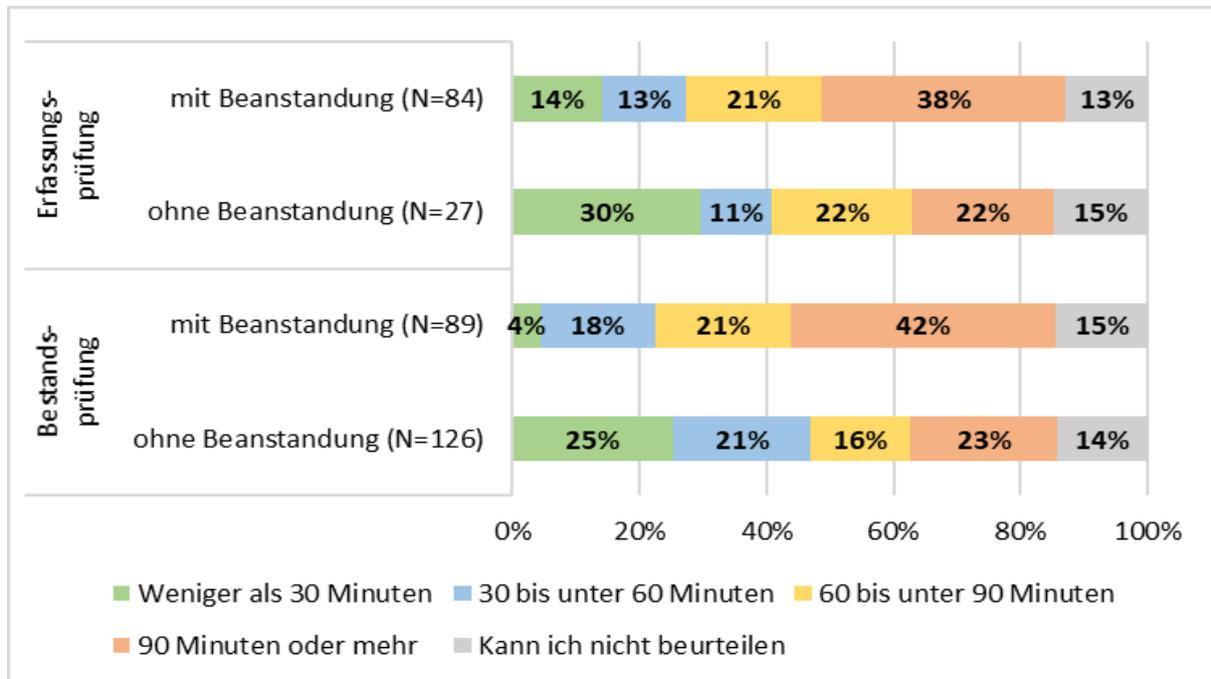
Quelle: ISG Online-Befragung von AG und StB

34% der Steuerberater*innen geben an, dass die Durchführung der KSA-Prüfung eine halbe bis zu einer Stunde gedauert hat. 17% schätzen, dass die KSA-Prüfung weniger als 30 Minuten dauerte. Somit nahm die KSA-Prüfung bei der Hälfte der befragten Steuerberater*innen (51%) weniger als eine Stunde in Anspruch. Bei den Arbeitgeber*innen beträgt dieser Anteil nur 34% (weniger als 30 Minuten: 17%; zwischen 30 und 60 Minuten: 17%). 19% der Arbeitgeber*innen geben an, 60 Minuten bis unter 90 Minuten aufgewendet zu haben. 32% sagen, dass der Zeitaufwand bis zum Erhalt des Prüfbescheids mehr als 90 Minuten betrug.

Die Differenzierung der Arbeitgeber*innen nach Erfassungs- und Bestandsprüfungen und danach, ob Beanstandungen vorlagen, zeigt, dass insbesondere Beanstandungen eine KSA-Prüfung zeitintensiver machen. Während sich zwischen der Art der Prüfung (Erfassungs- oder Bestandsprüfung) keine nennenswerten Unterschiede zeigen, beeinflussen Beanstandungen bei Prüfungen auch die Dauer. Bei den Erfassungsprüfungen mit Beanstandungen geben 38% der Arbeitgeber*innen an, dass die Dauer der KSA-Prüfung bei mindestens 90 Minuten lag. Bei den Erfassungsprüfungen ohne Beanstandungen ist dieser Anteil mit 22% deutlich niedriger. Ähnlich verhält es sich bei Bestandsprüfungen. Hier liegt der Anteil derer, bei denen die Prüfung 90 Minuten oder länger

gedauert haben, bei denen mit Beanstandungen bei 42% und bei denen ohne Beanstandungen bei 23%.

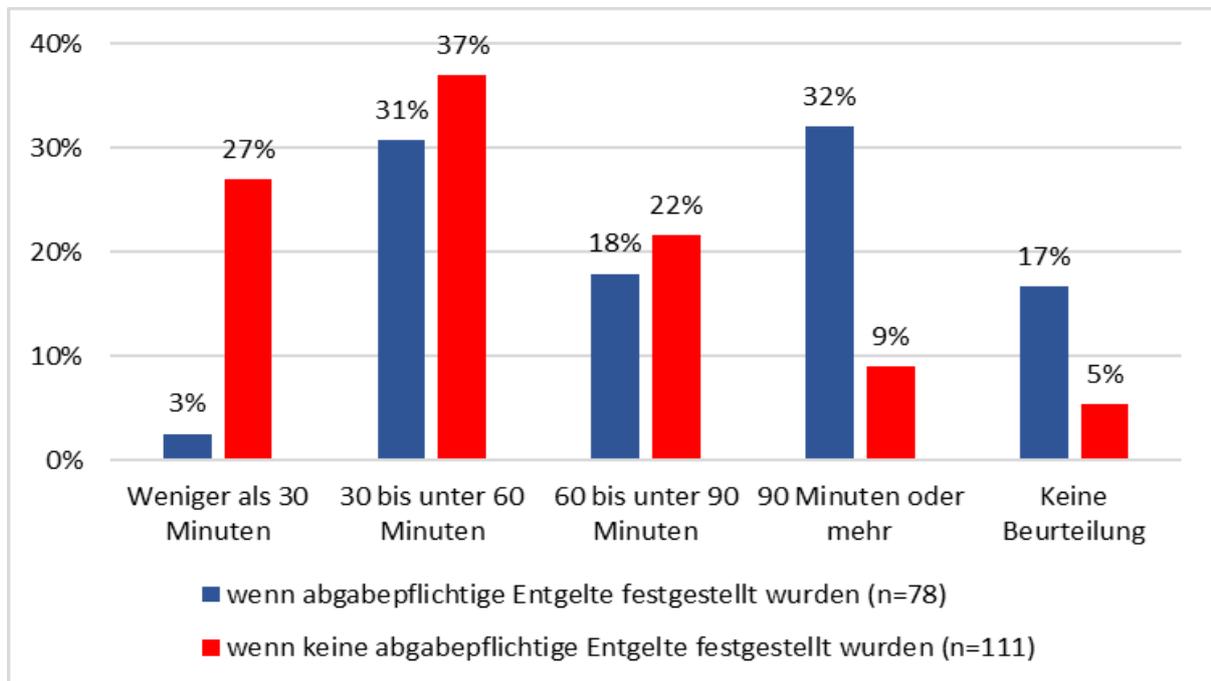
Abbildung 45 Einschätzung der AG des Zeitaufwands für KSA-Prüfung bis Erhalt des Prüfbescheids/ der Prüfmitteilung differenziert nach Prüfungsart und Beanstandung



Quelle: ISG Online-Befragung AG

Nach Einschätzung der Steuerberater*innen zeigt eine Betrachtung des Zeitaufwands für die Durchführung der Prüfung getrennt danach, ob abgabepflichtige Entgelte bei der Prüfung festgestellt wurden oder nicht, dass Prüfungen mit einer Feststellung einer Abgabepflicht zeitintensiver sind.

Abbildung 46 Einschätzung der Steuerberater*innen des Zeitaufwands für KSA-Prüfung bis Erhalt des Prüfbescheids/ der Prüfmitteilung differenziert nach Abgabepflicht

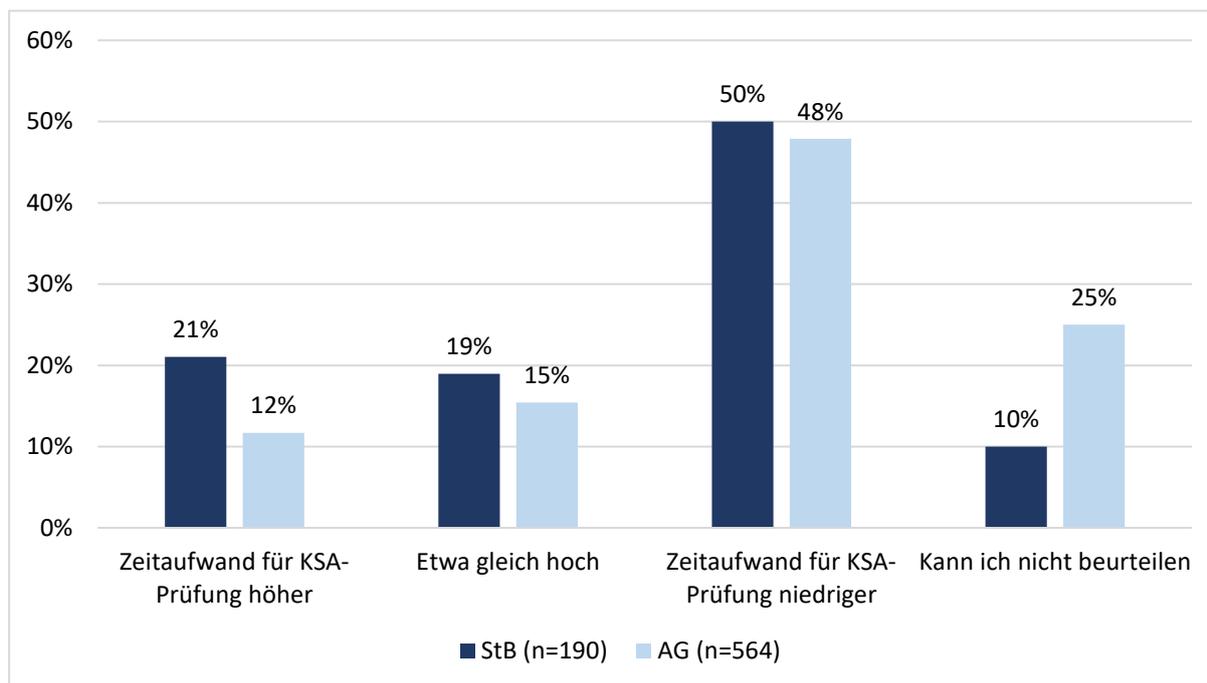


Quelle: ISG Online-Befragung StB

Somit lässt sich festhalten, dass KSA-Prüfungen, in denen abgabepflichtige Entgelte und/oder Beanstandungen festgestellt werden, sowohl für Arbeitgeber*innen als auch für Steuerberater*innen, die die Unternehmen bei der Prüfung unterstützen, insgesamt zeitaufwändiger sind.

Des Weiteren wurden die Arbeitgeber*innen und Steuerberater*innen in der Online-Befragung gebeten, den Zeitaufwand für die Prüfung der KSA im Vergleich zum Zeitaufwand für die Betriebsprüfung bzgl. der Beschäftigten einzuschätzen. Ca. die Hälfte der befragten Arbeitgeber*innen (48%) und Steuerberater*innen (50%) sagt, dass der Zeitaufwand für die KSA-Prüfung niedriger ist, als der für die Betriebsprüfung. 21% der Steuerberater*innen sehen in der KSA-Prüfung einen höheren Aufwand während dies nur 12% der Arbeitgeber*innen angeben. Allerdings ist der Anteil der Arbeitgeber*innen, die keinen Vergleich vornehmen können, mit 25% recht hoch.

Abbildung 47 Einschätzung der AG und StB zum Zeitaufwand für KSA-Prüfung im Vergleich zum Zeitaufwand für Betriebsprüfung

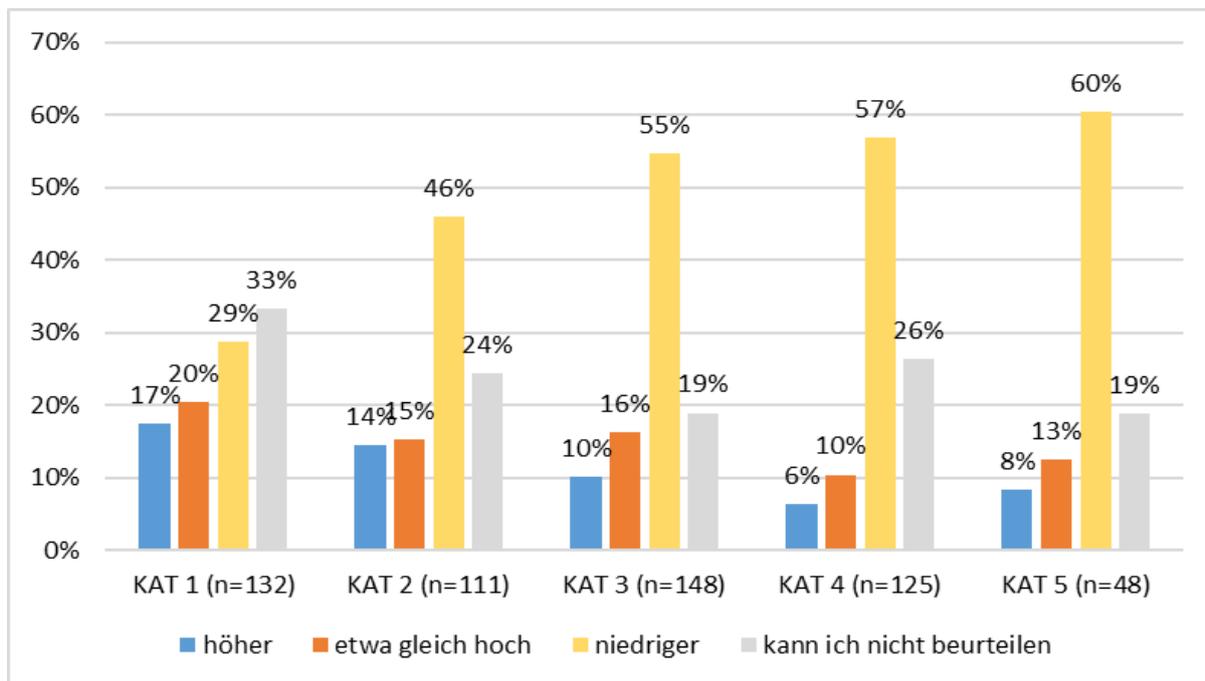


Quelle: ISG Online-Befragung AG und StB

Da die Steuerberater*innen hauptsächlich Arbeitgeber*innen der KAT I und II bei der Prüfung unterstützten, wäre eine differenzierte Betrachtung nach Größenklassen nicht aufschlussreich. Dagegen zeigt eine Differenzierung bei den Arbeitgeber*innen nach Größenklassen (KAT I bis V), dass mit zunehmender Beschäftigtenanzahl der Anteil derjenigen steigt, die die KSA-Prüfung als weniger zeitaufwendig einschätzen. So bewerten 60% der Arbeitgeber*innen der KAT V (mehr als 500 Beschäftigte) den Zeitaufwand für die KSA-Prüfung niedriger als den für die Betriebsprüfung während dieser Anteil bei den Betrieben der KAT I (bis zu 10 Beschäftigte) nur bei 29% liegt.

Dies ist damit zu erklären, dass die Betriebsprüfung der RV-Träger sich auf die Beschäftigten bezieht, d.h. es werden Angaben zu den beschäftigten Arbeitnehmer*innen im Betrieb geprüft. Je mehr Arbeitnehmer*innen ein Betrieb beschäftigt (oder beschäftigt hat), desto mehr Angaben müssen gemacht und geprüft werden. Somit erhöht sich der Aufwand für die Betriebsprüfung bzgl. der Beschäftigten bei großen Betrieben.

Abbildung 48 Einschätzung der AG des Zeitaufwands für KSA-Prüfung im Vergleich zum Zeitaufwand für Betriebsprüfung nach KAT



Quelle: ISG Online-Befragung der AG

Die Mehrheit der Arbeitgeber*innen und Steuerberater*innen geben als Grund für einen geringeren Aufwand für die KSA-Prüfung im Vergleich zur Betriebsprüfung an, dass keine oder nur wenige Sachverhalte zu prüfen waren.

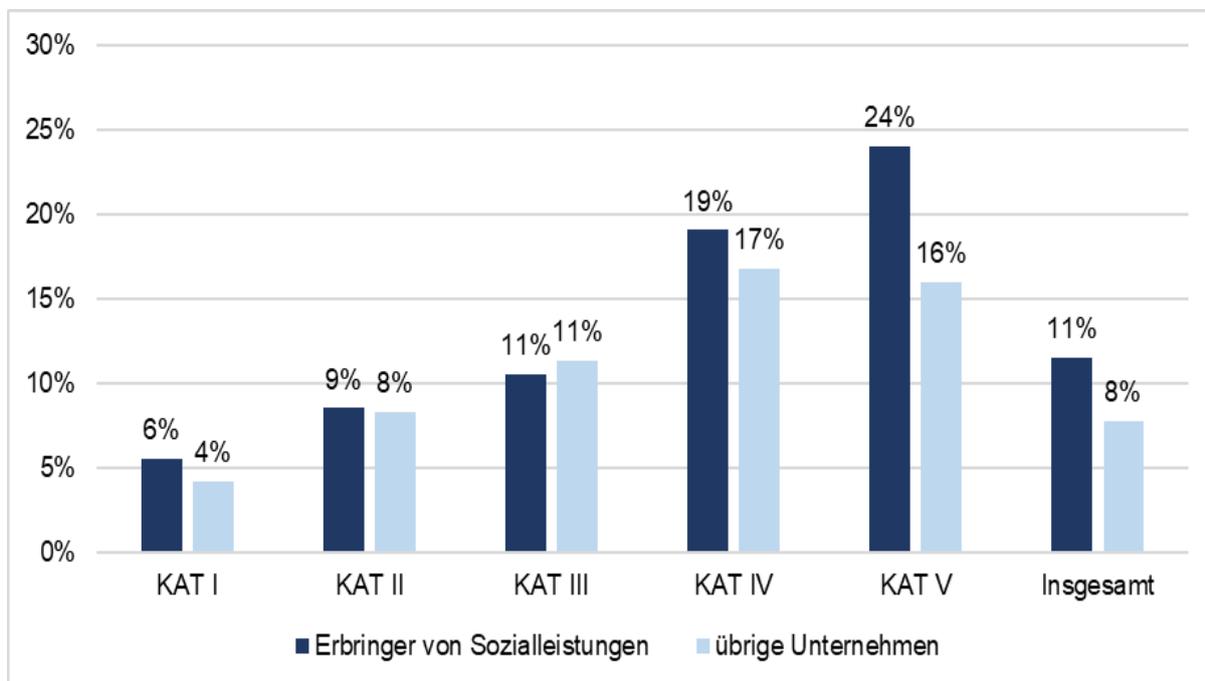
8.2.3 Aufwand für Erbringer von Sozialleistungen

Wie oben unter 3.2.4 beschrieben soll im Rahmen der Evaluation geprüft werden, ob im Zuge der Einführung des KSASTabG Belastungen von Erbringern von Sozialleistungen entstehen (Beschluss des Bundesrats vom 13. Juni 2014, BR-Drs. 181/14 -B). In diesem Beschluss heißt es, dass die Ausweitung der Prüftätigkeiten einen weiteren Bürokratieaufwand nach sich zieht, von dem auch Erbringer von Sozialleistungen betroffen sind, 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.

Ein Vergleich der Erbringer von Sozialleistungen mit den übrigen Unternehmen auf der Grundlage der Daten der DRV²² ergibt hinsichtlich des Anteils, der abgabepflichtig ist: Der Anteil der Erfassungsprüfungen mit Abgabepflicht an allen Erfassungsprüfungen ist bei Erbringern von Sozialleistungen mit 11,5% höher als bei den übrigen Unternehmen mit 7,7%. Diese Differenz steigt mit zunehmender Größe des Unternehmens: Während die Anteile mit Abgabepflicht in den Größenkategorien I bis III noch recht ähnlich sind, ist der Anteil der Erbringer von Sozialleistungen in der Kategorie IV um 2 Prozentpunkte und in der Kategorie V um 8 Prozentpunkte höher als der der übrigen Unternehmen ohne Sozialleistungserbringer. Diese Anteile sind von 2015 bis 2019 recht konstant geblieben.

²² Die Daten der KSK erlauben keine Differenzierung zwischen Erbringern von Sozialleistungen und übrigen Unternehmen.

Abbildung 49 Anteil der Erfassungsprüfungen mit Abgabepflicht an allen Erfassungsprüfungen 2019: Erbringer von Sozialleistungen und übrige Unternehmen

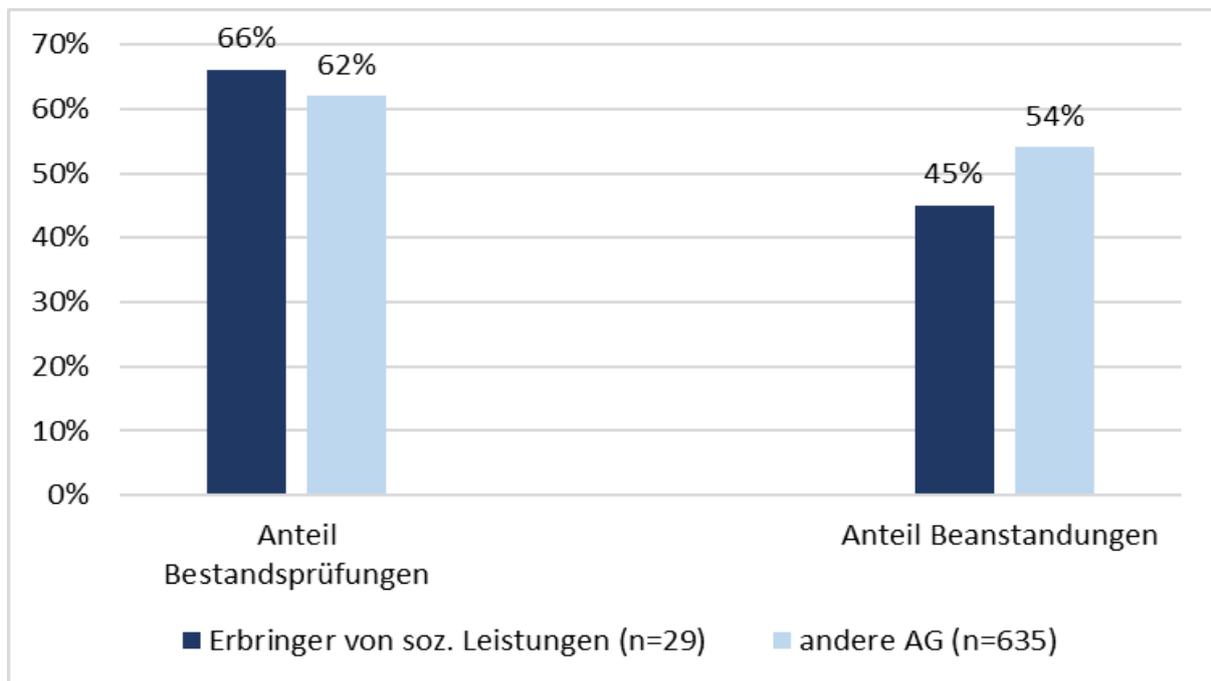


Quelle: DRV

An der Online-Befragung der geprüften Arbeitgeber*innen haben 29 Arbeitgeber*innen teilgenommen, die im Sinne der oben beschriebenen Definition Erbringer von Sozialleistungen sind. Mit dieser geringen Anzahl lassen sich nur begrenzt belastbare Aussagen zum Aufwand der Erbringer von Sozialleistungen machen. Vergleiche einiger ausgewählter Angaben und Einschätzungen von Erbringern von Sozialleistungen und den restlichen Arbeitgeber*innen zeigen allerdings, dass es auf Basis der Befragung keine Hinweise darauf gibt, dass die Regelungen des KSASTabG sich stärker auf den Aufwand oder die Belastung von Erbringern von Sozialleistungen auswirken.

In der Online-Befragung gibt es keinen nennenswerten Unterschied hinsichtlich der Verteilung von Erfassungs- und Bestandsprüfungen. Der Anteil an Bestandsprüfungen liegt bei den Erbringern von Sozialleistungen bei 66% und bei den übrigen Arbeitgeber*innen bei 62%. Einen Unterschied gibt es beim Anteil der Beanstandungen. Dieser liegt bei den Erbringern von Sozialleistungen mit 45% unter dem der übrigen Arbeitgeber*innen (54%).

Abbildung 50 Anteil der Beanstandungen differenziert nach Erbringern von Sozialleistungen und übrigen AG



Quelle: ISG Online-Befragung AG

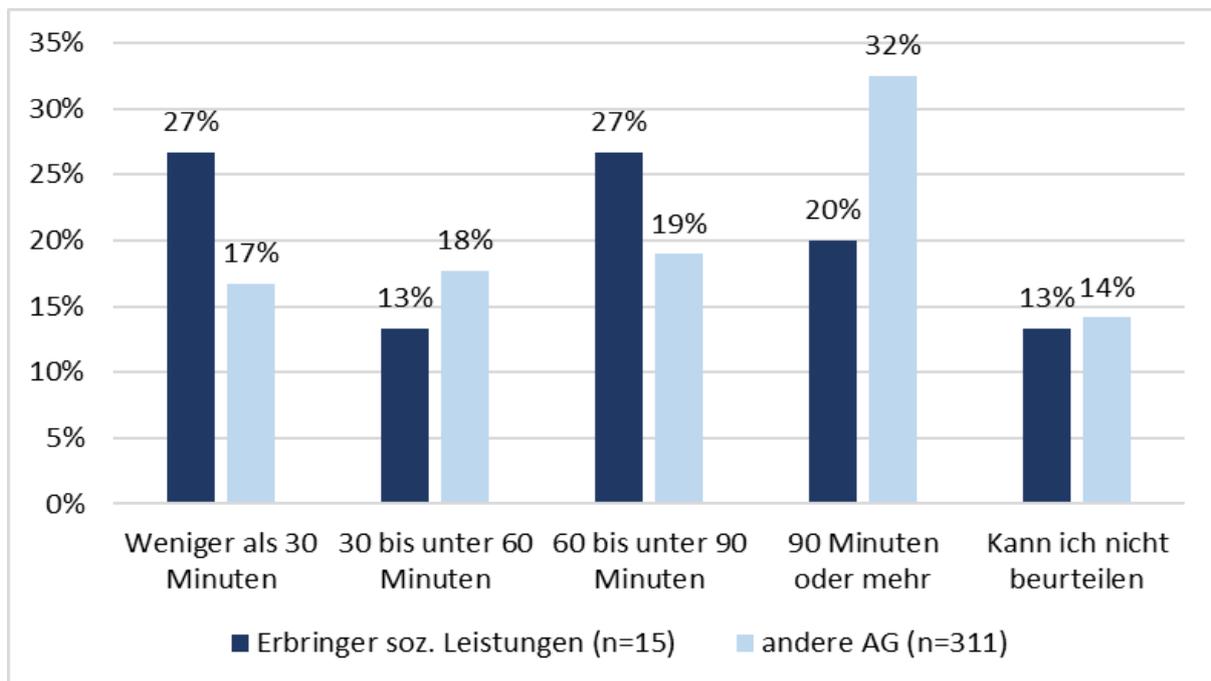
In der Online-Befragung gibt die Hälfte der anderen Arbeitgeber*innen (50%) an, dass sie davon ausgegangen ist, dass abgabepflichtige Entgelte festgestellt werden. Dieser Anteil war mit 55% bei den Erbringern von Sozialleistungen nur etwas höher und zeigt, dass diese nicht häufiger „unvorbereitet“ sind oder weniger Kenntnisse bezüglich der KSA-Prüfung haben.

Bei der Frage, ob der überwiegende Aufwand der KSA-Prüfung bis zum Erhalt des Prüfbescheids/der Prüfmitteilung eher bei Vorbereitung oder bei der Durchführung der Prüfung lag, gibt es keine Unterschiede zwischen den Erbringern von Sozialleistungen und den anderen Arbeitgeber*innen. Rund 60% bzw. 61% geben an, dass der überwiegende Aufwand bei der Vorbereitung auf die KSA-Prüfung lag.

Die Frage, ob Erbringer von Sozialleistungen einen höheren Zeitaufwand bei der Durchführung der KSA-Prüfung haben, ergibt für diese eher einen Vorteil. Zunächst wird von beiden Typen von Arbeitgeber*innen einhellig der Aufwand der Vorbereitung (mit rd. 60% des Gesamtaufwands) höher eingeschätzt als der Aufwand, der durch die Prüfung selbst entsteht (27% bis 29%).

Den zeitlichen Aufwand bei der Prüfung selbst schätzen 40% der Erbringer von Sozialleistungen auf weniger als eine Stunde, darunter 27% auf weniger als 30 Minuten ein. Diese Anteile sind höher als bei den übrigen Arbeitgeber*innen, von denen 35% den Aufwand auf weniger als eine Stunde, darunter 17% auf weniger als 30 Minuten einschätzen. Umgekehrt schätzen nur 20% der Erbringer von Sozialleistungen diesen Aufwand auf 90 Minuten oder mehr ein, von den übrigen Arbeitgeber*innen sagen dies 32%. Somit scheint der Prüfaufwand für die Erbringer von Sozialleistungen deutlich geringer auszufallen als für die übrigen Arbeitgeber*innen. Dies kann damit zusammenhängen, dass der Anteil der Beanstandungen bei den Erbringern von Sozialleistungen 10 Prozentpunkte unter dem Anteil der übrigen Arbeitgeber*innen liegt (siehe Abbildung 50) und Beanstandungen die Prüfungen zeitaufwendiger machen (siehe Abbildung 45).

Abbildung 51 Zeitaufwand für Durchführung KSA-Prüfung differenziert nach Erbringern von Sozialleistungen und übrigen AG

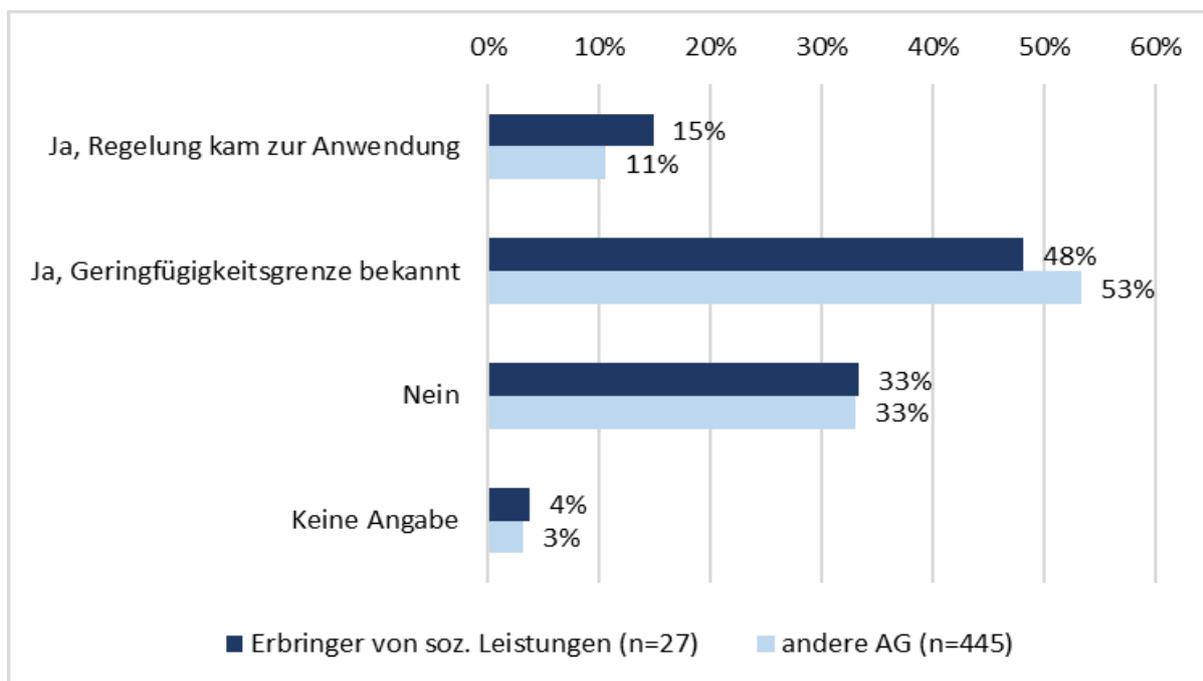


Quelle: ISG Online-Befragung AG

Keine nennenswerten Unterschiede gibt es dagegen bei der Einschätzung des Aufwands der KSA-Prüfung im Vergleich zur Betriebsprüfung: 12% der Befragten halten den Aufwand der KSA-Prüfung für höher, deutlich mehr halten ihn aber für niedriger als den Aufwand einer Betriebsprüfung (46% bis 48%). Diese Bewertung wird von beiden Unternehmenstypen in gleicher Weise vorgenommen.

Eine von den Unternehmen sehr geschätzte Form der Aufwandsverringerung besteht in der Geringfügigkeitsgrenze. Diese wird von 15% der Erbringer von Sozialleistungen in Anspruch genommen im Vergleich zu 11% der übrigen Unternehmen.

Abbildung 52 Inanspruchnahme der Geringfügigkeitsgrenze differenziert nach Erbringern von Sozialleistungen und übrigen AG



Quelle: ISG Online-Befragung AG

Dabei war diese Möglichkeit nur einem etwas kleineren Anteil unter den Erbringern von Sozialleistungen bekannt (48% gegenüber 53% der übrigen Unternehmen), so dass die Inanspruchnahme dieser Regelung bei besserer Informationslage noch höher ausfallen könnte. Somit scheinen die Erbringer von Sozialleistungen von dieser Vereinfachung stärker zu profitieren als die übrigen Unternehmen. Des Weiteren ist darauf hinzuweisen, dass auch für Erbringer von Sozialleistungen die Möglichkeit besteht, sich zu Ausgleichsvereinigungen zusammenschließen, die für sie Verpflichtungen nach dem Künstlersozialversicherungsgesetz erfüllen. Dadurch kann die Entrichtung der Künstlersozialabgabe sowohl für die Verwerter als auch für die Künstlersozialkasse kostengünstig mit besonders geringer Bürokratiebelastung für das abgabepflichtige Unternehmen geregelt werden. Ein Beispiel für eine solche Ausgleichsvereinigung ist die Ausgleichsvereinigung Augustinum für Altenheime des Augustinums, die 2007 gegründet wurde.²³

8.3 Abgleich der Ergebnisse mit den Nachmessungen des Statistischen Bundesamts

Parallel zur Evaluation des ISG nimmt auch das Statistische Bundesamt eine laufende Überprüfung der vorab erstellten Ex-ante-Schätzungen zum KSAS tabG hinsichtlich des Erfüllungsaufwands für die Verwaltung und für die Wirtschaft vor. Diese Schätzungen werden vom Statistischen Bundesamt mittels regelmäßiger Befragungen bei Unternehmen und Verwaltung (in diesem Fall von Experten der RV-Träger und der KSK) fortlaufend überprüft und validiert.

Die kostenbezogenen Ergebnisse der Evaluation des ISG sind mit diesen Überprüfungen abzugleichen, und ggf. abweichende Ergebnisse sind im Hinblick auf mögliche Gründe für diese Abweichungen zu erörtern. Aufgrund unterschiedlicher Herangehensweisen war nicht zu erwarten,

²³ Gabriele Schulz, Olaf Zimmermann, Rainer Hufnagel (2013): Arbeitsmarkt Kultur. Zur wirtschaftlichen und sozialen Lage in Kulturberufen, abrufbar unter <https://www.kulturrat.de/publikationen/arbeitsmarkt-kultur-lage-in-kulturberufen/>

dass eine vollständige Übereinstimmung der Berechnungsergebnisse erzielt wird. Als Validierung könnte es daher gewertet werden, wenn die Ergebnisse von der Größenordnung her vergleichbar wären. Eine zeitgenaue Überprüfung bzw. Wiederholung der vom Statistischen Bundesamt durchgeführten Nachmessung gehörte aber nicht zum Auftrag der Evaluierung. Daher hat das ISG den Zeitansatz des Statistischen Bundesamts für den Prüfungsaufwand der Unternehmen trotz methodischer Bedenken übernommen.²⁴

In Tabelle 20 werden die Berechnungsergebnisse des Statistischen Bundesamts mit denen der ISG-Evaluation verglichen, indem jeweils der Aufwand im Jahr 2014 vor Einführung des KSASTabG dem jahresdurchschnittlichen Aufwand seit Inkrafttreten des KSASTabG gegenübergestellt wird.

Aufwand für die Verwaltung

Das Statistische Bundesamt geht davon aus, dass der Gesamtaufwand für die Verwaltung von vorher 3,6 Mio. Euro pro Jahr auf 18,9 Mio. Euro pro Jahr seit Geltung des KSASTabG gestiegen ist, dies entspricht Mehrkosten in Höhe von 15,3 Mio. Euro pro Jahr. Das ISG geht für die Verwaltung im Jahr 2014 von einem etwas höheren Wert von 4,2 Mio. Euro aus und beziffert den jährlichen Gesamtaufwand im Durchschnitt der Jahre 2015 bis 2018 auf 20,8 Mio. Euro (davon 20,33 Mio. Euro für die RV und 0,48 Mio. Euro für die KSK). Der daraus sich ergebende Mehraufwand durch das KSASTabG von 16,6 Mio. Euro liegt um lediglich 1,3 Mio. Euro über der Schätzung des Statistischen Bundesamts.

Tabelle 20 Monetärer Aufwand der KSA-Prüfungen für Verwaltung und Wirtschaft vor und nach Einführung des KSASTabG (in Mio. Euro)

Autor	2014	2015-2018	Differenz
Statistisches Bundesamt			
Verwaltung	3,61	18,90	15,29
Wirtschaft	2,97	15,02	12,05
Evaluation des ISG			
Verwaltung	4,23	20,81	16,58
Wirtschaft	1,68	9,76	8,08

Quelle: DRV und Statistisches Bundesamt, eigene Berechnungen des ISG

Aufwand für die Wirtschaft

Für die Unternehmen schätzt das Statistische Bundesamt den durch die KSA-Prüfungen bedingten Gesamtaufwand auf 15,0 Mio. Euro pro Jahr ein, dies sind 12,05 Mio. Euro mehr als vor der Geltung des KSASTabG mit 2,97 Mio. Euro pro Jahr. Das ISG schätzt den Aufwand der Unternehmen im Jahr 2014 mit 1,68 Mio. Euro pro Jahr nur etwa halb so hoch ein, kommt aber auch für die Jahre 2015 bis 2018 auf einen niedrigeren Gesamtaufwand im Umfang von 9,76 Mio. Euro pro Jahr. Der daraus sich ergebende zusätzliche Erfüllungsaufwand durch das KSASTabG von rund 8,08 Mio. Euro liegt um rund 4 Mio. Euro unter der Schätzung des Statistischen Bundesamts.

²⁴ Einschränkung ist darauf hinzuweisen, dass die Ergebnisse der Messungen des Statistischen Bundesamtes bei den Unternehmen zu den für die Kostenberechnung maßgeblichen Zeitansätzen auf einer nicht repräsentativen Stichprobe von etwa 55 Interviews mit Unternehmen und Steuerberater*innen basieren, was als Datengrundlage kaum belastbar ist.

Ergebnis des Abgleichs

Im Ergebnis dieses Vergleichs lässt sich somit keine gravierende Diskrepanz zwischen der Berechnung des ISG und der des Statistischen Bundesamts feststellen. Das ISG berechnet den zusätzlichen Erfüllungsaufwand für die Verwaltung um 1,3 Mio. Euro höher (Gesamtaufwand: plus 1,9 Mio. Euro) und den zusätzlichen Erfüllungsaufwand für die Wirtschaft um 4 Mio. Euro niedriger (Gesamtaufwand: minus 5,3 Mio. Euro) als das Statistische Bundesamt, letzteres allerdings ohne Berücksichtigung der Heranziehung von Steuerberatern. Somit stimmen die Ergebnisse beider Herangehensweisen von der Größenordnung her etwa überein. Gleichwohl bleibt festzuhalten, dass eine genauere Ermittlung des Aufwands für die Unternehmen unter Berücksichtigung der Größenkategorie und des Vorliegens von Beanstandungen (also der Kriterien, die sich bei der Berechnung des Verwaltungsaufwands als relevant erwiesen haben) wünschenswert gewesen wäre, und dies möglichst auf der Basis einer hinreichenden Zahl von Unternehmen.

Der im Gesetzgebungsverfahren vom BMAS insgesamt für die Verwaltung geschätzte zusätzliche Erfüllungsaufwand²⁵ von rd. 13,6 Mio. Euro (12,3 Mio. Euro für die RV-Träger, 1,25 Mio. Euro für die KSK) ist um 1,7 Mio. Euro niedriger als die vom Statistischen Bundesamt und um 3 Mio. Euro niedriger als die vom ISG berechneten Werte, was dadurch zu erklären ist, dass der Anteil der deutlich zeitaufwändigeren Prüfungen mit Beanstandungen fast doppelt so hoch war wie seinerzeit vom Ministerium angenommen (siehe Abschnitt 8.1.1). Den Gesamtaufwand für die Wirtschaft hatte das BMAS im Gesetzgebungsverfahren auf lediglich 2,9 Mio. Euro veranschlagt (siehe Abschnitt 8.2.1).²⁶ Diese Schätzung folgte auch der Erwartung einer deutlich niedrigeren Zahl von zeitaufwändigen (Erfassungs-) Prüfungen mit Beanstandungen sowie der Annahme, dass der Aufwand für Unternehmen im Rahmen ihrer ohnehin, bereits vor dem KSASTabG bestehenden, Aufzeichnungs- und Dokumentationspflichten im Zusammenhang mit der Künstlersozialabgabe anfällt. Die Schätzergebnisse von Destatis und ISG legen demgegenüber einen Gesamtaufwand in einem Korridor von 10 bis 15 Mio. Euro nahe.

8.4 Möglichkeiten der Minimierung des Aufwands

Die Ausweitung der Prüfungen und die Änderungen der Prüfverfahren sollen neben einer höheren Abgabegerechtigkeit auch den Aufwand und die Belastungen für Wirtschaft und Verwaltung minimieren und das Prüfverfahren effizienter gestalten. Im Folgenden werden verschiedene Aspekte, die im Zuge der Evaluation als Möglichkeiten der Minimierung des Aufwands analysiert wurden, beschrieben. Zunächst wird auf die Einrichtung, Aufgaben und Wirkweisen der Prüfgruppe der KSK eingegangen. Anschließend werden Beratungs- und Unterstützungsmöglichkeiten sowohl für Prüfer*innen als auch Unternehmen und Steuerberater*innen ausgewertet. Des Weiteren werden die Erfahrungen der Befragten mit der Einbettung der KSA-Prüfung in die Gesamtsozialversicherungsprüfung und mit der elektronisch unterstützten Betriebsprüfung untersucht. Auch wenn diese beiden Verfahren bereits vor Inkrafttreten des KSASTabG praktiziert wurden, können sie Einfluss auf den Aufwand einer KSA-Prüfung haben.

8.4.1 Einrichtung einer Prüfgruppe bei der KSK

Die Aufgabe der neu eingerichteten KSK-Prüfgruppe ist die Durchführung branchenspezifischer Schwerpunktprüfungen und die Erweiterung des daraus über die KSA-Prüfungen gewonnenen Wissens (Erkenntnisgewinn) ebenso wie die Weitergabe dieser Erkenntnisse und Informationen an

²⁵ Im Zuge des Gesetzgebungsverfahrens hatte das BMAS keinen Gesamtaufwand für die Verwaltung beziffert.

²⁶ Zudem ging das BMAS seinerzeit auch davon aus, dass sich der Aufwand für die Unternehmen, die sich aus der bis zum KSASTabG gängigen Praxis der RV-Träger ergab, deutlich reduzieren würde.

alle Prüfer*innen der RV-Träger und der KSK. Eine solche Qualitäts- und Wissenssteigerung durch branchenspezifische Schwerpunktprüfungen und Aufbereitung und Weitergabe der Informationen soll auch dazu beitragen, das Prüfverfahren effizienter gestalten zu können. Zur neu eingerichteten Prüfgruppe gehören die Prüfer*innen der KSK, eine Stelle im Innendienst der KSK in Wilhelmshaven, welche organisatorische und planerische Aufgaben für die Prüfer*innen übernimmt sowie eine Stelle einer Referatsleitung für die Betriebsprüfung. Neben den branchenspezifischen Schwerpunktprüfungen und anlassbezogenen Prüfungen sind weitere Aufgaben der Prüfgruppe:

- Beratung der Prüfer*innen der RV-Träger in Fragen der Künstlersozialversicherung und Mitwirkung an deren Fort- und Weiterbildung,
- Zusammenführung von Informationen aus den Arbeitgeberprüfungen und Aufbereitung für die Prüfpraxis (inkl. Beispiele),
- Erarbeitung spezifischer Hinweise in einzelnen Branchen oder für typische Gruppen von Unternehmen,
- Sicherstellung (gemeinsam mit den RV-Trägern), dass den Prüfer*innen spätestens am Tag der Prüfung alle zweckdienlichen Hinweise für die Durchführung der Prüfung zur Verfügung stehen (Prüfhilfe) und
- Gemeinsame Weiterentwicklung mit den RV-Trägern der Kriterien für die Auswahl des Prüfkontingents.

Die KSK-Prüfer*innen sehen grundsätzlich in jeder Prüfung die Möglichkeit, neue Erkenntnisse zu gewinnen. Es gibt immer wieder Details, die zum ersten Mal oder in einer neuen Konstellation auftreten. Ein besonders hoher Erkenntnisgewinn wird allerdings bei neuen Berufsfeldern wie z.B. im Bereich Social Media-Marketing gesehen, der mehrere Synergieeffekte erzeugt, wie das folgende Zitat verdeutlicht.

„Insbesondere - das fällt mir immer wieder auf - sind es tatsächlich diese neuen Berufsfelder, z.B. bei Werbeagenturen, die im Bereich Social-Media-Marketing unterwegs sind. Da ist der Erkenntnisgewinn für uns hoch, weil wir diese Berufsfelder erst einmal kennenlernen müssen. Letztendlich haben wir bei der KSK nicht nur die Abgabeseite der Unternehmen zu betrachten ..., sondern auch die Versichertenseite. Und im Prinzip greift das eine in das andere über, sodass unser im Rahmen der Prüfungen gewonnene Erkenntnis auch dem Grundsatz- bzw. Versichertenbereich von Nutzen ist. Denn die Influencer bspw. wollen natürlich auch bei uns versichert werden. Da ergibt sich so etwas wie ein Synergieeffekt, wenn man während der Prüfung nach Arbeitsbeispielen fragt, damit wir überhaupt wissen, was die Influencer so machen, und ob es möglich ist, so jemanden bei uns zu versichern. Und für die DRV-Prüfer*innen ist es auch ein Erkenntnisgewinn, weil dazu im Rahmen der Hotline oft Fragen gestellt werden.“

Hier wird deutlich, dass die Kenntnisse, die die KSK-Prüfer*innen bei Prüfungen erlangen, direkt an die RV-Prüfer*innen weitergegeben werden können (Hotline). Die KSK bietet eine fachliche Beratung in Form einer Hotline an (per Telefon oder per E-Mail). Hier haben die RV-Prüfer*innen die Möglichkeit, sich mit den KSK-Prüfer*innen auszutauschen, konkrete Fragen zu stellen und sich zu informieren. Dies ist als „rein“ fachliches Beratungsangebot konzipiert. Der Informationsaustausch zu den Grunddaten des zu prüfenden Unternehmens erfolgt digital per Datensatz X B 9 (Abgabegrund, Honorarsummen im Prüfzeitraum, Art der Honorarsumme – Meldung, Schätzung, BP etc.). Zudem existiert neben der Prüfer*innen-Hotline für fachliche Fragen eine Hotline für den Abgleich von Honorarsummen im Prüfzeitraum, soweit im Rahmen der Datenübermittlung Unklarheiten verbleiben oder nach der Datenübermittlung Korrekturmeldungen eingereicht worden sind. Somit sollen Informationen zum Unternehmen einerseits von inhaltlichen/rechtlichen Fragen andererseits getrennt beantwortet werden.

Durch die Prüfgruppe wird sichergestellt, dass neue Informationen und Erkenntnisse gesammelt, aufbereitet und analysiert werden und somit nicht auf der individuellen Ebene einzelner Prüfer*innen

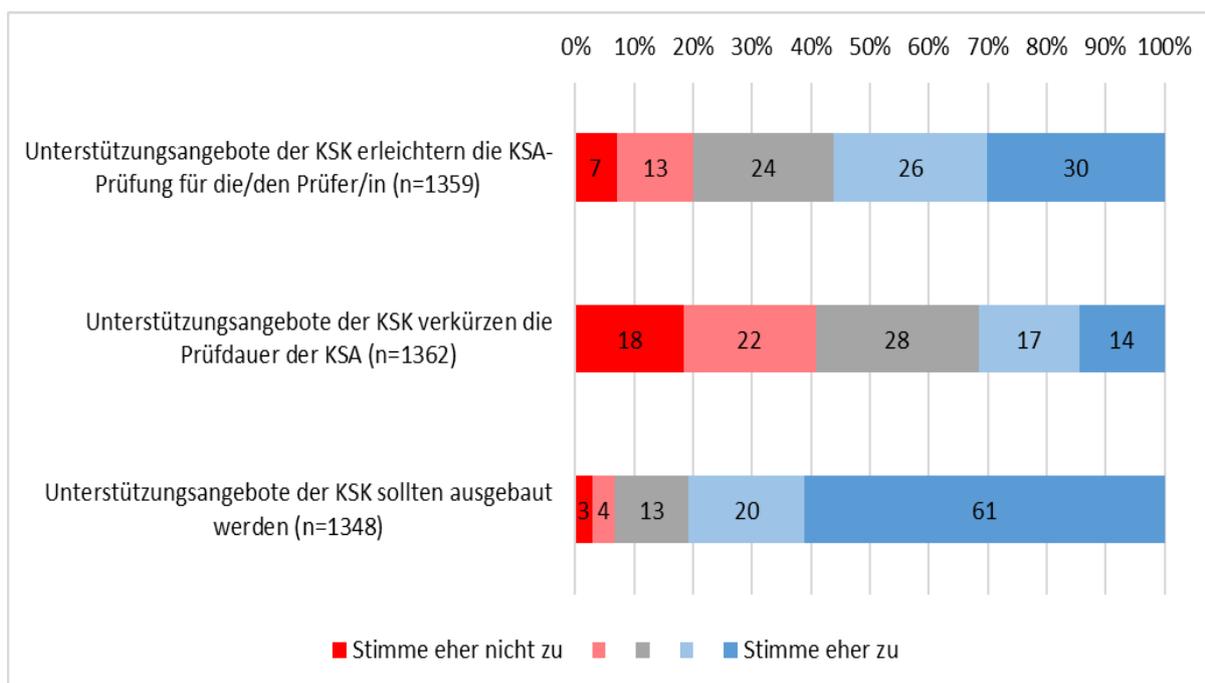
bleiben, sondern auf breiterer Ebene relevanten Personengruppen zugänglich gemacht werden. Dieser Prozess wird im folgenden Zitat beschrieben.

„Wir führen Statistiken darüber, was wir nacherheben und welche Prüfungen wir abschließen. Wir sammeln auch die Beanstandungsgründe. (...) Das sammeln wir in der Datenbank. Und wenn wir genug Informationen zusammenhaben, dann wird daraus eine Informationsschrift oder eine Checkliste oder einfach nur eine Information erstellt, die wir an unsere Prüfer*innen weitergeben (...). Oder wir machen etwas Größeres daraus, was dann an die Arbeitsgruppe als Checkliste geht, an Eigenwerber etc., und geben es dann weiter. Das ist der übliche Weg.“

Wie oben bereits erwähnt, können Informationen nicht nur von Prüfer*innen (der RV-Träger und der KSK) für eine effektive und zielgerichtete Prüfung genutzt werden, sondern auch intern bei der KSK im Bereich der Versicherten. Auch beschränken sich Erkenntnisgewinne nicht nur auf neue Berufsfelder, sondern erstrecken sich auch auf Branchen, die schon lange bestehen. Die folgende Aussage einer/eines KSK-Prüfer*in verdeutlicht, dass solche Erkenntnisse den Prüfaufwand (für RV-Prüfer*innen) verringern können.

„Hierbei (z.B. bei Veranstaltern oder Galerien) die verschiedenen Vertragskonstellationen auf dem Schirm zu haben, sehe ich auch als Erkenntnisgewinn, der DRV-Prüfer*innen in die Lage versetzt, ihre Prüfung schnell abzuschließen. Das sind so die Schwerpunkte, die ich gesehen habe in den letzten Jahren.“

Die Antworten der befragten RV-Prüfer*innen unterstreichen die Einschätzung der/des KSK-Prüfer*innen. Die Unterstützungsangebote der KSK (telefonische Beratung, Beratung per E-Mail, Internetauftritt und Merkblätter) werden von den RV-Prüfer*innen generell als hilfreich eingestuft. So geben mehr als die Hälfte der Befragten an, dass die Angebote die Prüfung der KSA erleichterten (56%). 31% stimmen der Aussage zu, dass die Unterstützungsangebote der KSK die Prüfdauer verkürzen können. 38% dagegen stimmen dieser Aussage eher nicht zu. Die Unterstützung der KSK führt demnach insbesondere zu einer Erleichterung der KSA-Prüfung, was aber nicht automatisch die Prüfdauer verkürzt. Wie oben unter 8.1.3 beschrieben, ist es ein entscheidender Faktor für den Aufwand einer KSA-Prüfung, ob das zu prüfende Unternehmen auf die KSA-Prüfung vorbereitet ist. Es ist daher fraglich, inwiefern Unterstützungsangebote für Prüfer*innen die Prüfdauer maßgeblich verkürzen können. Auch wenn die Angebote die Prüfdauer nicht umfassend verkürzen können, wünscht sich die Mehrheit der RV-Prüfer*innen einen Ausbau der Unterstützungsangebote der KSK (81%). Auch haben 40% der Prüfer*innen in der Befragung angegeben, die Seminarangebote der RV-Träger, die in Zusammenarbeit mit der KSK durchgeführt werden (B7-Schulungen), in Anspruch zu nehmen.

Abbildung 53 Einschätzung der Unterstützungsangebote der KSK für RV-Prüfer*innen

Quelle: ISG Online-Befragung RV-Prüfer*innen

Auch die KSK-Prüfer*innen berichten von einem Erkenntnisgewinn durch den Austausch mit den RV-Prüfer*innen im Rahmen der Hotline.

„Manchmal kommen auch so abstruse Fälle, die man selber vor Jahren hatte. Für einen selber ist der Erkenntnisgewinn dieser Telefonate auch sehr hoch. Es macht dann auch Spaß, sich mit den schwierigen Fällen zu beschäftigen.“

Auch wenn der Austausch zwischen den Prüfer*innen der KSK und der RV-Träger insgesamt positiv bewertet wird, gibt es Vorschläge zur Optimierung. Dabei geht es zum einem um den automatisierten Datenabgleich zur Übermittlung der Abgabenummer. Dieser scheint nicht immer lückenlos zu funktionieren, sodass es vorkommt, dass die Beratungshotline angerufen wird, um diese technischen Informationen zu klären. Zum anderen gibt es Vorschläge, den Informationsaustausch zwischen RV-Prüfer*innen und KSK-Prüfer*innen zu konkreten Prüfungen und Fragestellungen zu optimieren. Dies würde den Austausch vereinfachen und den Aufwand minimieren.

„Ich habe schon einmal überlegt, dass es toll wäre, wenn man eine Plattform einrichten könnte, auf der sich alle DRV-Prüfer*innen und KSK-Prüfer*innen unkompliziert austauschen könnten. Ich könnte mir gut vorstellen, dass man dort auf schnellem Wege etwas vorstellen kann, sodass dann ein schneller und unkomplizierter Austausch mit Prüfern, die schon einmal ähnliche Fälle oder Konstellationen hatten, stattfinden könnte. (...) Auch, dass dort Unterlagen schnell ausgetauscht werden könnten. Aber da weiß ich auch nicht, wie das technisch überhaupt umzusetzen wäre und welche datenschutzrechtlichen Bedenken es gäbe. Aber das wäre schon etwas, bei dem ich denke, dass davon alle profitieren könnten.“

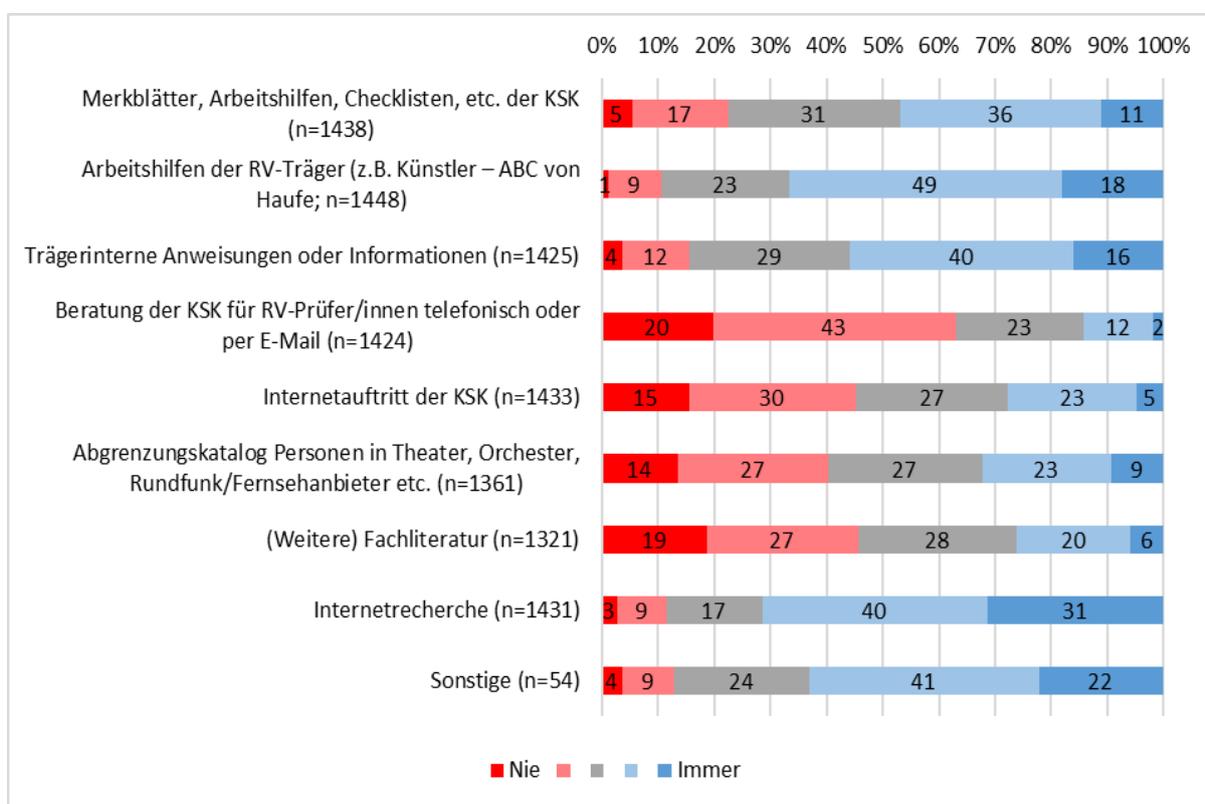
8.4.2 Beratungs- und Unterstützungsmöglichkeiten für Prüfer*innen

Eine gut aufgestellte Struktur von Beratungs- und Unterstützungsangeboten kann zu einer Reduzierung des Aufwands bei einer Prüfung beitragen. Für die Prüfer*innen der RV-Träger und der KSK gibt es verschiedene Möglichkeiten, sich über allgemeine oder spezifische Aspekte und Fragen zur Künstlersozialabgabe zu informieren.

Die folgende Abbildung zeigt, dass die befragten RV-Prüfer*innen besonders häufig im Internet recherchieren, um sich hinsichtlich der KSA-Prüfung zu informieren (31% nutzen dies immer und 40%

sehr häufig). Auch die Arbeitshilfen der RV-Träger werden von vielen RV-Prüfer*innen genutzt, ebenso wie trägerinterne Anweisungen und Informationen. Weiterhin werden die Merkblätter, Arbeitshilfen und Checklisten der KSK von fast der Hälfte der befragten RV-Prüfer*innen häufig bzw. immer benutzt. Als sonstige wichtige Unterstützungsangebote werden der Austausch mit Kolleg*innen und eigene Materialien, die sich Prüfer*innen selbst zusammengestellt haben, genannt. Weitere Materialien, die sich die befragten RV-Prüfer*innen wünschen würden, sind ein Nachschlagewerk mit genauen Definitionen mit Fachbegriffen, mit Anleitungen von beispielhaften Fällen und auch mit genauer Erklärung, was künstlerische Tätigkeiten sind (idealerweise nach Berufsgruppen). Auch einen regelmäßigen Newsletter, der eine Zusammenfassung über neue gerichtliche Entscheidungen, häufige Fallgruppen, typische Feststellungen oder Veränderungen in der Beurteilung der Sachverhalte publiziert, könnten sich die Befragten als hilfreich vorstellen.

Abbildung 54 Häufigkeit der Nutzung von Beratungsangeboten und Materialien für die Durchführung der KSA-Prüfung



Quelle: ISG Online-Befragung der RV-Prüfer*innen

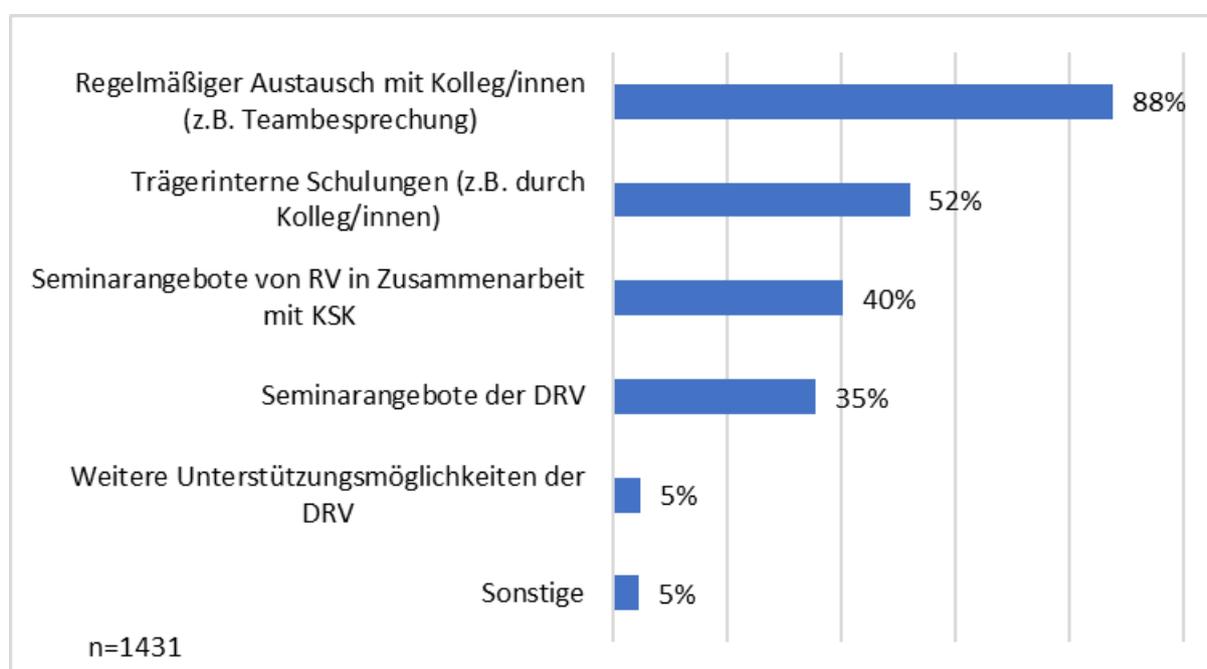
Die Beratung der KSK per Telefon oder E-Mail hingegen wird nach Angaben von mehr als der Hälfte der befragten RV-Prüfer*innen nie oder nur selten genutzt (20% und 43%; siehe folgende Abbildung). Dies ist im Verhältnis zu den anderen Angeboten zu sehen. Es ist davon auszugehen, dass die RV-Prüfer*innen die Beratung der KSK insbesondere dann in Anspruch nehmen, wenn andere Quellen (wie z.B. trägerinterne Angebote oder das Internet) nicht zur Beantwortung von (eher speziellen) Fragen dienen bzw. ausgeschöpft sind. Wie oben in Abbildung 53 gezeigt, werden die Unterstützungsangebote der KSK (telefonische Beratung, Beratung per E-Mail, Internetauftritt und Merkblätter) von den RV-Prüfer*innen als hilfreich eingestuft.

Die Statistik der KSK zeigt, dass im Zuge der telefonischen Beratung seit Initiierung der Service-Hotline im Mai 2017 insgesamt 7.049 Beratungsgespräche mit den Prüfer*innen der DRV geführt wurden. Dies entspricht einem Zeitaufwand für die Mitarbeiter*innen der Prüfgruppe von ca. 950

Stunden. Hierbei ging es in gut 70% der Anfragen um eine fachliche Beratung. In den übrigen Fällen wurden Daten wie Honorarsummen, Betriebsnummern und Unternehmensdaten abgeglichen sowie Verfahrensfragen erläutert. Im Zuge der Beratung über das bei der KSK für die Prüfer*innen der DRV eingerichtete E-Mail-Postfach konnten seit Anfang 2017 ca. 730 Anfragen mit einem Zeitaufwand von gut 225 Stunden erledigt werden.²⁷

Die RV-Prüfer*innen geben auch darüber Auskunft, welche weiteren Unterstützungsangebote für die KSA-Prüfungen relevant sind. Die folgende Abbildung zeigt, dass 88% der Prüfer*innen, die an der Befragung teilnahmen, einen regelmäßigen Austausch mit Kolleg*innen pflegen. Gut die Hälfte (52%) nimmt an trägerinternen Schulungen teil. 40% der Prüfer*innen nehmen Seminarangebote der RV, die in Zusammenarbeit mit der KSK durchgeführt werden (B7 Schulungen), in Anspruch. 35% nehmen Seminarangebote der DRV wahr.

Abbildung 55 Nutzung weiterer Unterstützungsangebote für KSA-Prüfungen



Quelle: ISG Online-Befragung RV-Prüfer*innen

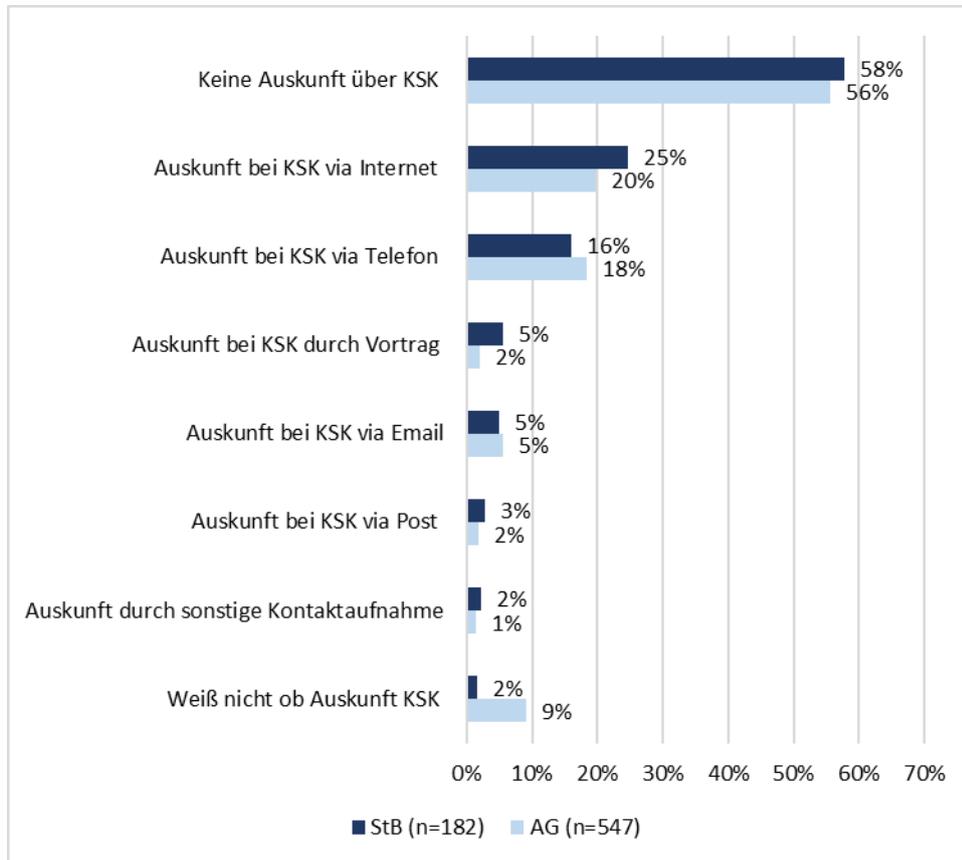
8.4.3 Beratungs- und Unterstützungsmöglichkeiten für Unternehmen und Steuerberater*innen

Unternehmen und Steuerberater*innen haben die Möglichkeit, sich sowohl bei der KSK als auch bei den Trägern der Rentenversicherung über die Künstlersozialabgabe zu informieren. Es gibt umfassende Informations- und Unterstützungsangebote, die über verschiedene Wege genutzt werden können (z.B. telefonisch, per E-Mail, Besuch von Vorträgen etc.). Im Folgenden wird die Nutzung von Informations- und Unterstützungsangeboten der KSK und der RV-Träger durch Arbeitgeber*innen und Steuerberater*innen dargestellt. Dabei geht es nicht um eine Gegenüberstellung oder einen Vergleich der Angebote, sondern vielmehr um die Identifikation von Informationsbedarfen. Mehr als die Hälfte der Steuerberater*innen (58%) und der Arbeitgeber*innen (56%) haben bis zum Zeitpunkt der Befragung noch nie eine Auskunft bei der KSK eingeholt. Ein

²⁷ Quelle: KSK

Viertel der Steuerberater*innen und 20% der Arbeitgeber*innen haben sich über den Internetauftritt der KSK Informationen eingeholt. An dritter Stelle folgt das Einholen per Telefon (16% bzw. 18%).

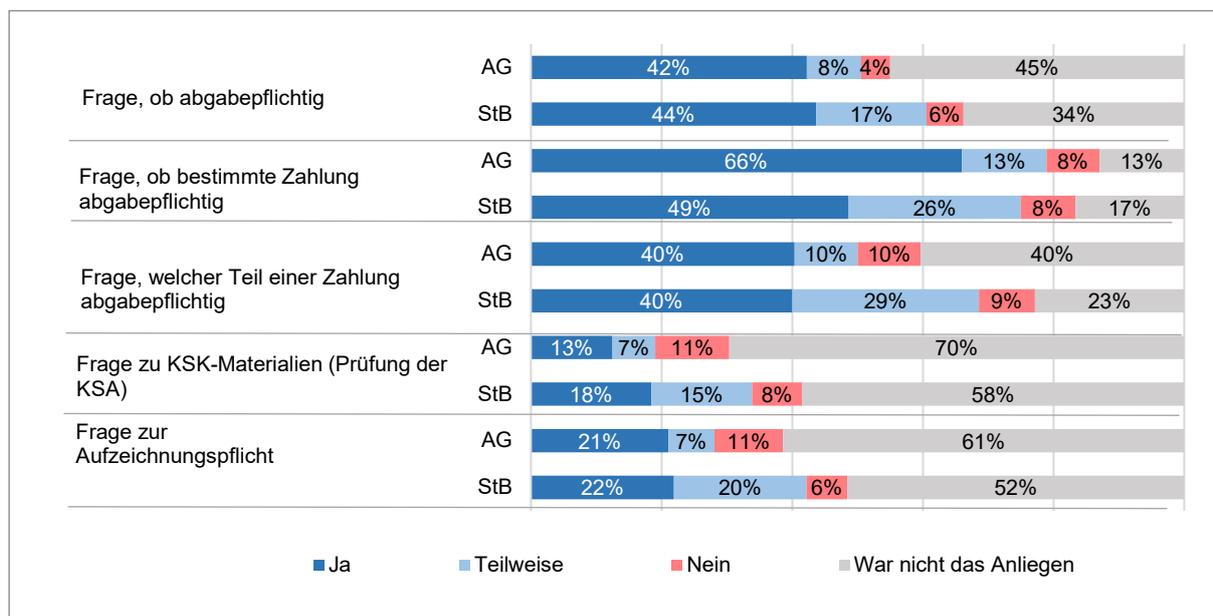
Abbildung 56 Nutzung von Informationsangeboten der KSK durch AG und StB



Quelle: ISG Online-Befragung AG und StB

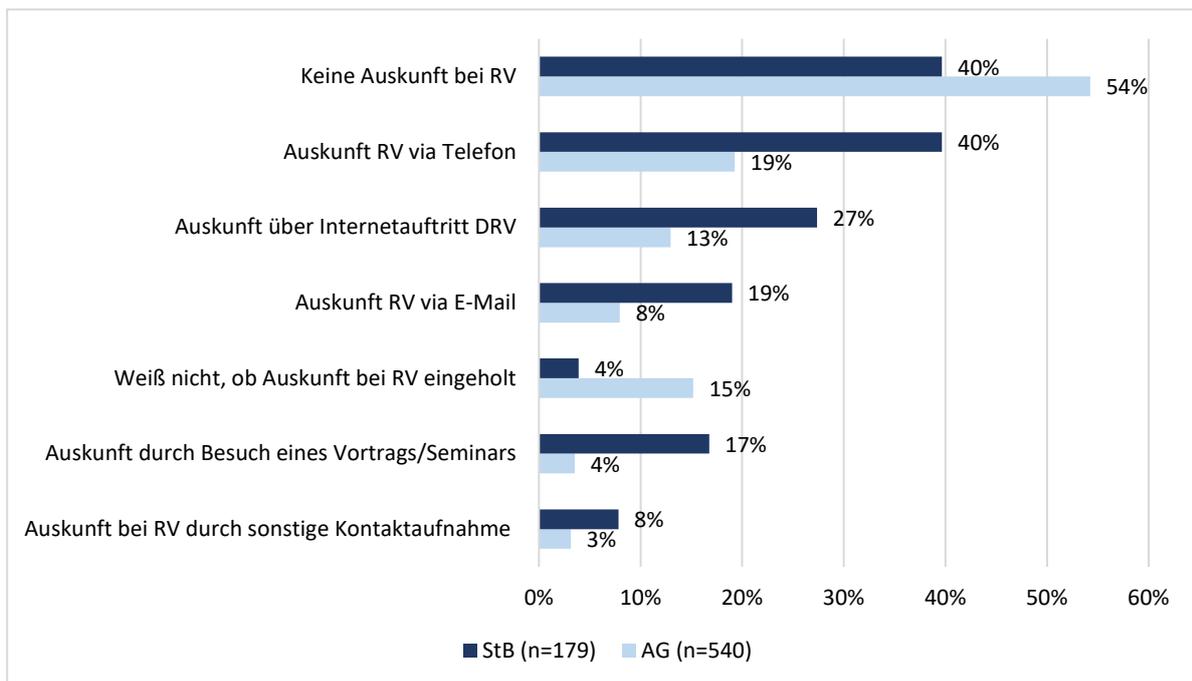
Die folgende Abbildung zeigt, dass die häufigste Frage von Arbeitgeber*innen und Steuerberater*innen an die KSK die Klärung der Abgabepflicht von bestimmten Zahlungen war. Zwei Drittel der Arbeitgeber*innen und fast die Hälfte der Steuerberater*innen geben an, dass diese Frage geklärt werden konnte. Dass Fragen oder Anliegen nicht zur Zufriedenheit der Auskunftssuchenden geklärt werden konnten, kam tendenziell eher selten vor.

Abbildung 57 Klärung von KSA bezogenen Fragen durch Einholen von Auskünften bei der KSK



Quelle: ISG Online-Befragung AG und StB

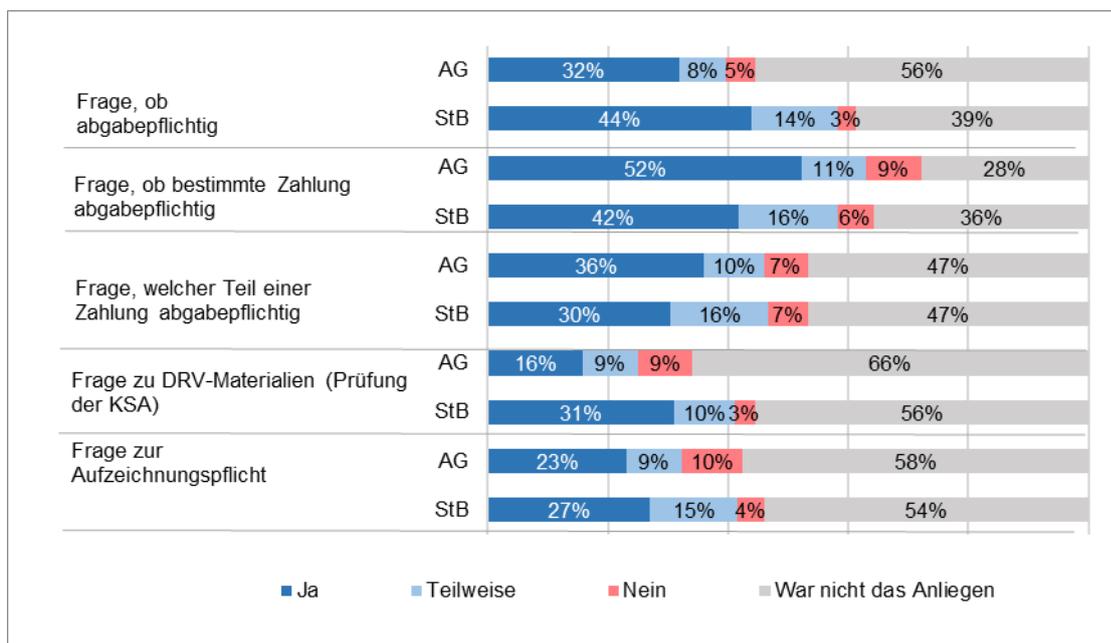
Eine Auskunft zur Künstlersozialabgabe bei einem der RV-Träger haben 40% der Steuerberater*innen und 54% der Arbeitgeber*innen noch nie eingeholt. Das bedeutet, dass 60% der befragten Steuerberater*innen sich bereits mindestens einmal bei einem RV-Träger informiert haben. Dass die Nutzung der Auskunft eines RV-Trägers etwas höher ist als die der KSK kann daran liegen, dass die RV-Träger mehr Prüfungen durchführen und die Steuerberater*innen sich direkt an den Träger wenden, der die Prüfung vornimmt. 40% der Steuerberater*innen haben sich per Telefon bei einem RV-Träger gemeldet. Bei den Arbeitgeber*innen war dieser Anteil mit 19% deutlich geringer. 27% der Steuerberater*innen nutzen den Internetauftritt der DRV und 19% nutzen die Möglichkeit, eine E-Mail zu senden.

Abbildung 58 Nutzung von Informationsangeboten der RV-Träger durch AG und StB

Quelle: ISG Online-Befragung AG und StB

Wie auch bei den Fragen an die KSK wenden sich die Arbeitgeber*innen und Steuerberater*innen vor allem mit der Frage, ob eine bestimmte Zahlung abgabepflichtig, ist an die RV-Träger. Über die Hälfte der Arbeitgeber*innen (52%) und 42% der Steuerberater*innen fanden die Auskunft, die sie erhalten haben, hilfreich. Wie auch bei den Unterstützungsangeboten der KSK können die Fragen zum Großteil zur Zufriedenheit der Ratsuchenden geklärt werden. Sonstige Gründe für ein Auskunftersuchen der Arbeitgeber*innen bei den RV-Trägern waren z.B. Fragen zur Betriebsprüfung, oder es ging um die Kontaktaufnahme zum/zur Prüfer*in.

Abbildung 59 Klärung von KSA bezogenen Fragen durch Einholen von Auskünften bei RV-Trägern



Quelle: ISG Online-Befragung AG und StB

Die Angaben der Arbeitgeber*innen und Steuerberater*innen weisen darauf hin, dass insbesondere bei der Frage, ob Zahlungen abgabepflichtig sind, Unsicherheiten vorliegen und Unterstützung benötigt wird. Auch wenn die Anliegen für die Mehrheit der Ratsuchenden geklärt werden konnten, bleibt immer ein Teil der Befragten nach eigenen Angaben ohne eine befriedigende Antwort (dieser Anteil liegt zwischen 3% und 11%).

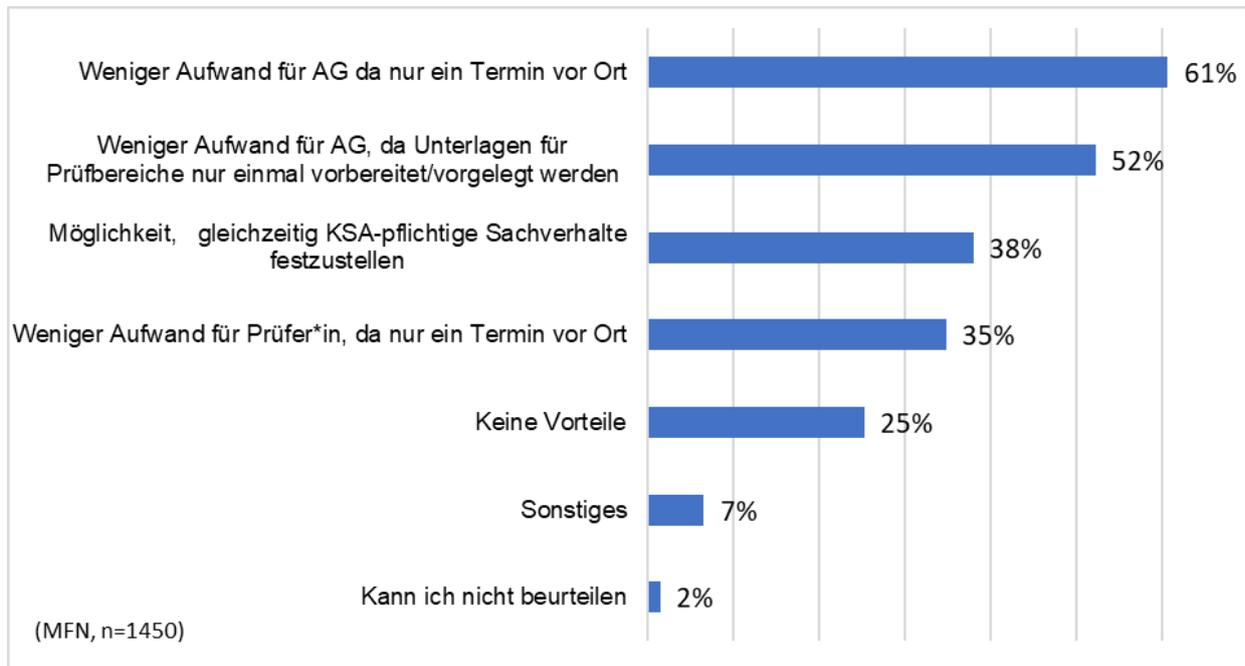
8.4.4 Einbettung der KSA-Prüfung in die Gesamtsozialversicherungsprüfung aus Sicht der Befragten

Die Einbettung der KSA-Prüfung in die Prüfung der Gesamtsozialversicherung erfolgte zwar bereits vor Inkrafttreten des KSASTabG, wurde aber im Rahmen der Evaluation des KSASTabG ebenfalls betrachtet. Dabei geht es um eine mögliche Reduktion des Aufwands durch ein kombiniertes Prüfverfahren.

In der Einbettung der KSA-Prüfung können 73% der befragten RV-Prüfer*innen Vorteile sehen. Insbesondere werden Vorteile für die Arbeitgeber*innen gesehen. 61% der Befragten sehen einen Vorteil darin, dass es weniger Aufwand für den/die Arbeitgeber*in ist, da es nur ein Termin vor Ort ist. 52% geben an, dass es auch ein Vorteil ist, weil der/die Arbeitgeber*in Unterlagen für die Prüfbereiche nur einmal vorbereiten und vorlegen muss und daher weniger Aufwand hat, als wenn es gesonderte Termine wären.

Vorteile der Einbettung werden für die Prüfer*innen in geringerem Umfang als für die Arbeitgeber*innen gesehen. 38% der befragten Prüfer*innen gaben an, dass es möglich ist, bei der Prüfung der Gesamtsozialversicherung gleichzeitig auch KSA-pflichtige Sachverhalte festzustellen und dass die Einbettung daher einen Vorteil darstellt. 35% sehen einen Vorteil in der Einbettung, weil es auch für die Prüfer*in weniger Aufwand ist, da es nur ein Termin vor Ort ist.

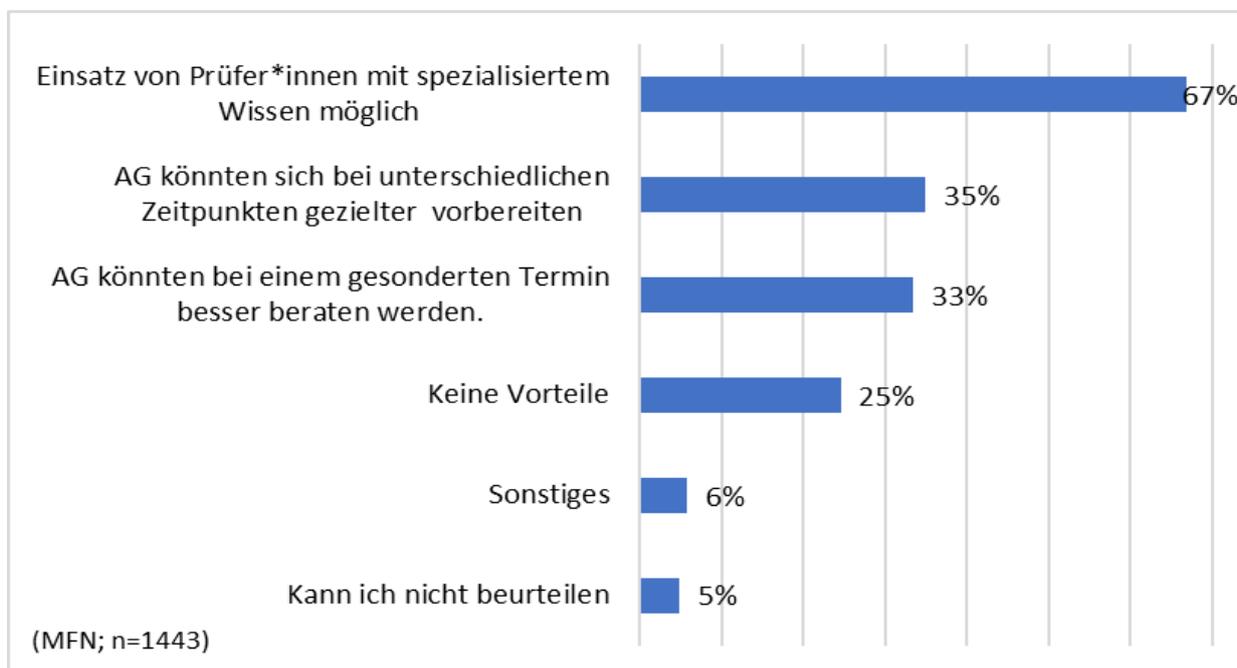
Abbildung 60 Vorteile Einbettung der KSA-Prüfung in die Gesamtsozialversicherungsprüfung aus Sicht der RV-Prüfer*innen



Quelle: ISG Online-Befragung RV-Prüfer*innen

Die Einbettung der KSA-Prüfung in die Gesamtsozialversicherungsprüfung ist aus Sicht der RV-Prüfer*innen insbesondere für die Arbeitgeber*innen von Vorteil. Für ihre Prüftätigkeit und ihre Prüfpraxis können die RV-Prüfer*innen auch Vorteile in einer gesonderten KSA-Prüfung durch die RV-Träger sehen – insbesondere für ihre eigene Prüftätigkeit. Von den befragten Prüfer*innen sehen 67% einen Vorteil darin, wenn der Einsatz von Prüfer*innen mit spezialisiertem Wissen möglich wäre.

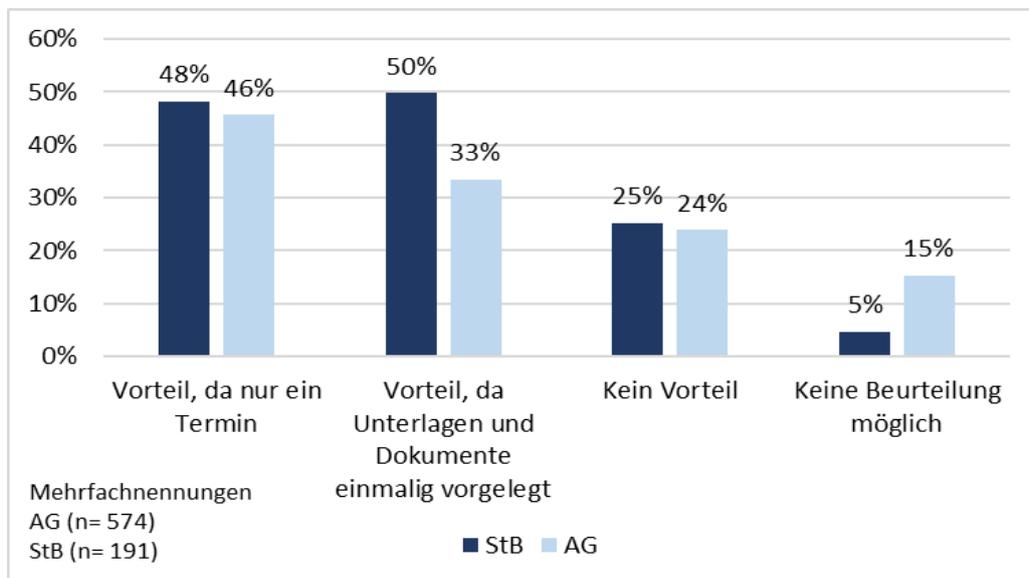
Abbildung 61 Vorteile einer gesonderten KSA-Prüfung durch die RV-Träger aus Sicht der RV-Prüfer*innen



Quelle: ISG Online-Befragung RV-Prüfer*innen

Auch die Mehrheit der Steuerberater*innen sieht Vorteile in der Einbettung (70%). Dies bedeutet ihrer Einschätzung nach weniger Aufwand, da es nur ein Termin vor Ort ist (48%) und Unterlagen und Dokumente für die verschiedenen Prüfbereiche nur einmal und gemeinsam vorbereitet und vorgelegt werden müssen (50%). Auch die Mehrzahl der befragten Arbeitgeber*innen sehen diese Aspekte als Vorteil (61%). 46% der Arbeitgeber*innen sehen einen Vorteil darin, dass es nur einen Termin gibt und 33% sehen einen Vorteil darin, dass Unterlagen und Dokumente nur einmal vorbereitet und vorgelegt werden müssen. Im Vergleich zu den Steuerberater*innen geben die Arbeitgeber*innen häufiger an, dass sie nicht beurteilen können, ob die Einbettung mehr Vorteile als eine gesonderte KSA-Prüfung hat (15% der Arbeitgeber*innen und nur 5% der Steuerberater*innen). Dass eine gesonderte KSA-Prüfung Vorteile hätte, können sich nur wenige Steuerberater*innen und Arbeitgeber*innen vorstellen.

Abbildung 62 Vorteile der Einbettung der KSA-Prüfung in die Gesamtsozialversicherungsprüfung aus Sicht der AG und StB



Quelle: ISG Online-Befragung AG und StB

Zusammenfassend lässt sich festhalten, dass die Mehrheit der befragten Arbeitgeber*innen und Steuerberater*innen die Einbettung der KSA-Prüfung in die Gesamtsozialversicherungsprüfung als klaren Vorteil sieht. Die RV-Prüfer*innen hingegen sehen für ihre eigene Prüftätigkeit nicht so klare Vorteile, da die Möglichkeit, während der Gesamtsozialversicherungsprüfung KSA-pflichtige Entgelte festzustellen, nicht hoch eingeschätzt wird. Sie sehen durchaus Vorteile in einer gesonderten KSA-Prüfung, da hier spezialisierte Prüfer*innen zum Einsatz kommen könnten. (Weitere Anmerkungen zu einer gesonderten KSA-Prüfung finden sich auch in den Optimierungsvorschlägen der RV-Prüfer*innen im Kapitel 11.4.)

8.4.5 Elektronisch unterstützte Betriebsprüfung

Im Rahmen einer elektronisch unterstützten Betriebsprüfung (euBP) besteht die Möglichkeit, die prüferelevanten Daten aus dem Gehaltsabrechnungs- und Buchhaltungsprogramm elektronisch zu übermitteln.²⁸ Ziel ist es, die Betriebsprüfung mit diesen Daten maschinell zu unterstützen und den Aufwand einer herkömmlichen Betriebsprüfung für alle Beteiligten zu verringern. Für die Prüfung der KSA sind die Daten der Finanzbuchhaltung relevant. Dementsprechend ist für die Prüfung der KSA die Nutzung der euBP nur mit der Übermittlung von Daten der Finanzbuchhaltung sinnvoll. Nach Aussage von Expert*innen der Deutschen Rentenversicherung ist die Übermittlung der Daten aus der Finanzbuchhaltung derzeit noch eher selten in die euBP eingeschlossen. Aus diesem Grund kann die euBP eher weniger zu einer Vereinfachung der KSA-Prüfung beitragen.²⁹ Die RV-Prüfer*innen wurden in der Online-Befragung gefragt, ob sie schon einmal die KSA bei Arbeitgeber*innen geprüft haben, die an der euBP teilgenommen haben und so die Daten der Finanzbuchhaltung übermittelt haben. 80% der befragten Prüfer*innen (n=1167) haben bereits mindestens einmal die KSA bei einem Unternehmen geprüft, das an der euBP inklusive Übermittlung von Daten der Finanzbuchhaltung

²⁸ <https://www.deutsche-rentenversicherung.de/DRV/DE/Experten/Arbeitgeber-und-Steuerberater/elektronisch-unterstuetzte-Betriebspruefung-euBP/euBP.html>

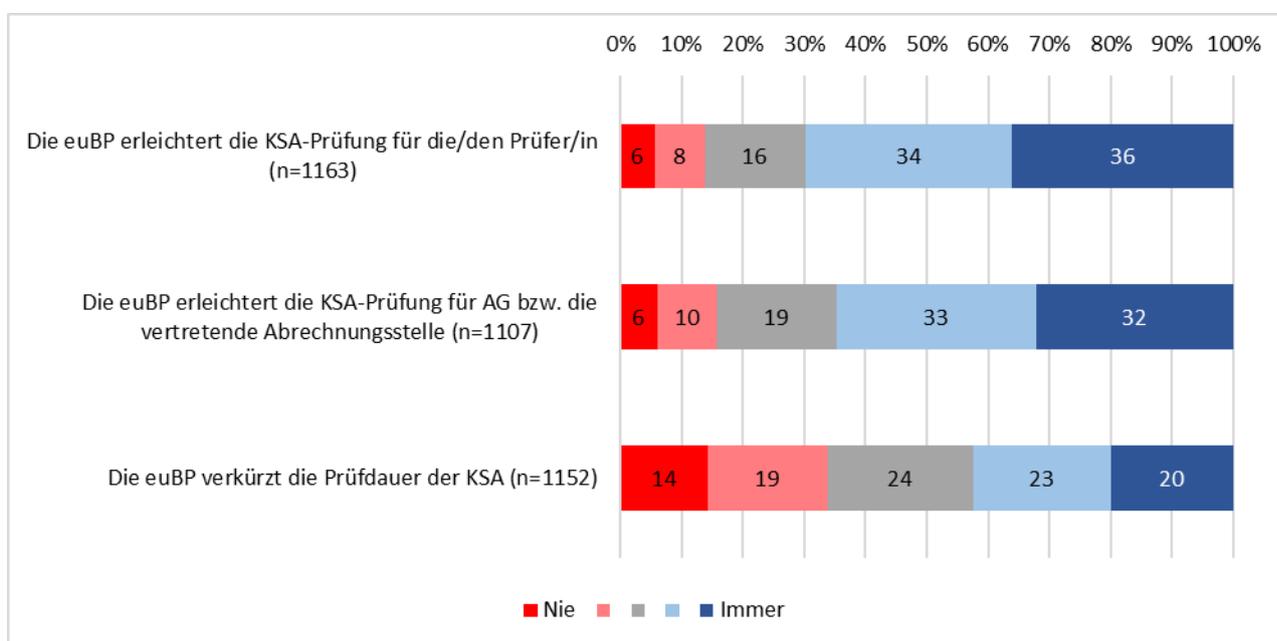
²⁹ Es ist allerdings darauf hinzuweisen, dass die euBP den Prüfer*innen derzeit nur Hinweise geben kann. Die entsprechenden Belege müssen dennoch angefordert und dann eingesehen werden.

teilgenommen hat. Dies lässt keinen Hinweis darauf zu, wie häufig die euBP inklusive Übermittlung der Daten aus der Finanzbuchhaltung insgesamt (bezogen auf alle KSA-Prüfungen der RV-Träger) vorkommen. Es geht hier um die Erfahrungen und Einschätzungen der Prüfer*innen, die mindestens einmal eine entsprechende Prüfung gemacht haben.

Aus der folgenden Abbildung geht hervor, dass 70% RV-Prüfer*innen, die Erfahrungen mit der euBP im Rahmen der KSA-Prüfung gemacht haben, diese als Erleichterung für die Prüfer*innen sehen. Weiterhin kann sie nach Einschätzung von 65% der RV-Prüfer*innen die KSA-Prüfung für Arbeitgeber*innen bzw. Steuerberater*innen (als vertretende Abrechnungsstelle) erleichterten.³⁰

Auch auf die Prüfdauer hat die euBP laut den Prüfer*innen einen positiven Einfluss – auch wenn dieser nicht ganz so groß ist wie bei den beiden vorherigen Aspekten. 43% geben an, dass die euBP die Prüfdauer der KSA verkürzt. Allerdings meinen 14% der Prüfer*innen, dass die Teilnahme an der euBP die Prüfdauer nie verkürzt und weitere 19%, dass sie diese so gut wie nie verkürzt.

Abbildung 63 Auswirkungen der euBP (inkl. Daten aus der Finanzbuchhaltung) auf die KSA-Prüfung aus Sicht der RV-Prüfer*innen



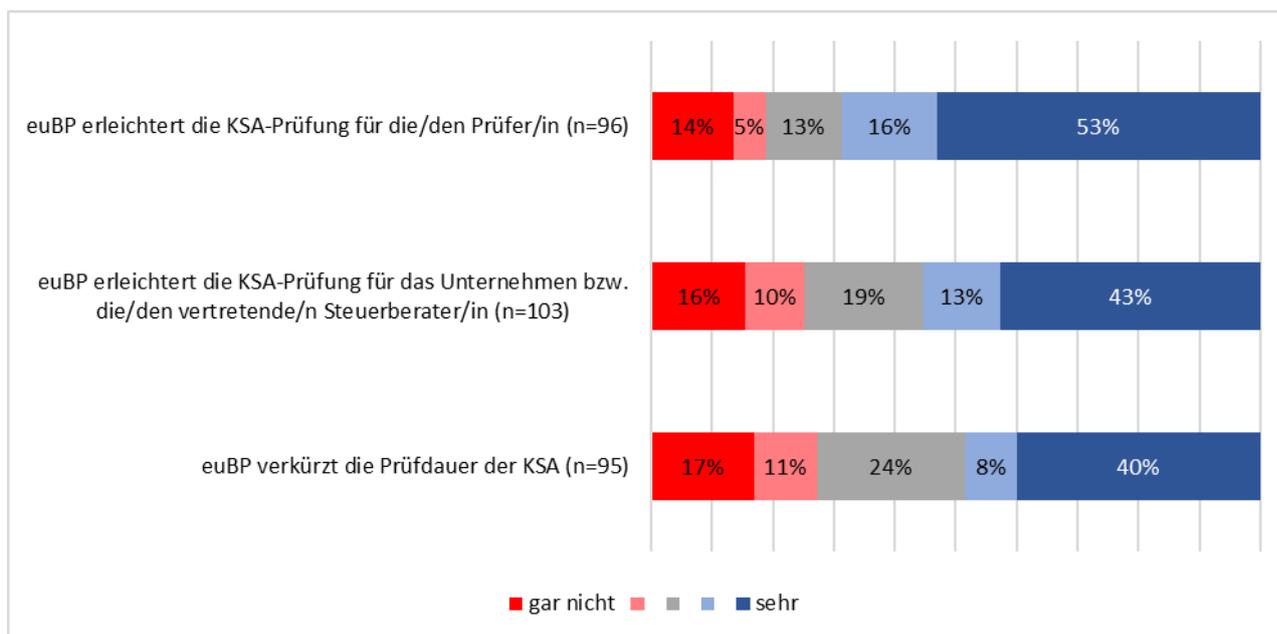
Quelle: ISG Online-Befragung RV-Prüfer*innen

Die euBP kann nach Einschätzung der befragten RV-Prüfer*innen die KSA-Prüfung erleichtern. Eine Voraussetzung dazu ist, dass die Daten aus der Finanzbuchhaltung übermittelt werden, da in diesen Daten die relevanten Angaben für die Durchführung der KSA-Prüfung zu finden sind.

Ähnliche Erfahrungen teilen auch die Steuerberater*innen, die bereits an einer euBP teilgenommen haben. 68% gehen davon aus, dass die Teilnahme an der euBP inklusive der Übermittlung von Daten der Finanzbuchhaltung die KSA-Prüfung für die Prüfer*innen erleichtern kann. 56% sehen eine Erleichterung für die zu prüfenden Unternehmen und die Steuerberater*innen, die sie vertreten. 48% sind der Meinung, dass eine Teilnahme an der euBP die Dauer der KSA-Prüfung verkürzt.

³⁰ Aus den genannten Gründen ist die Aufnahme der KSK in die euBP sinnvoll, soweit die technischen Voraussetzungen vorliegen und eine verlässliche Integration bzw. eine verlässliche Datenschnittstelle für die FiBu sichergestellt ist. Dazu müsste die KSK ein eigenes Verfahren konzipieren.

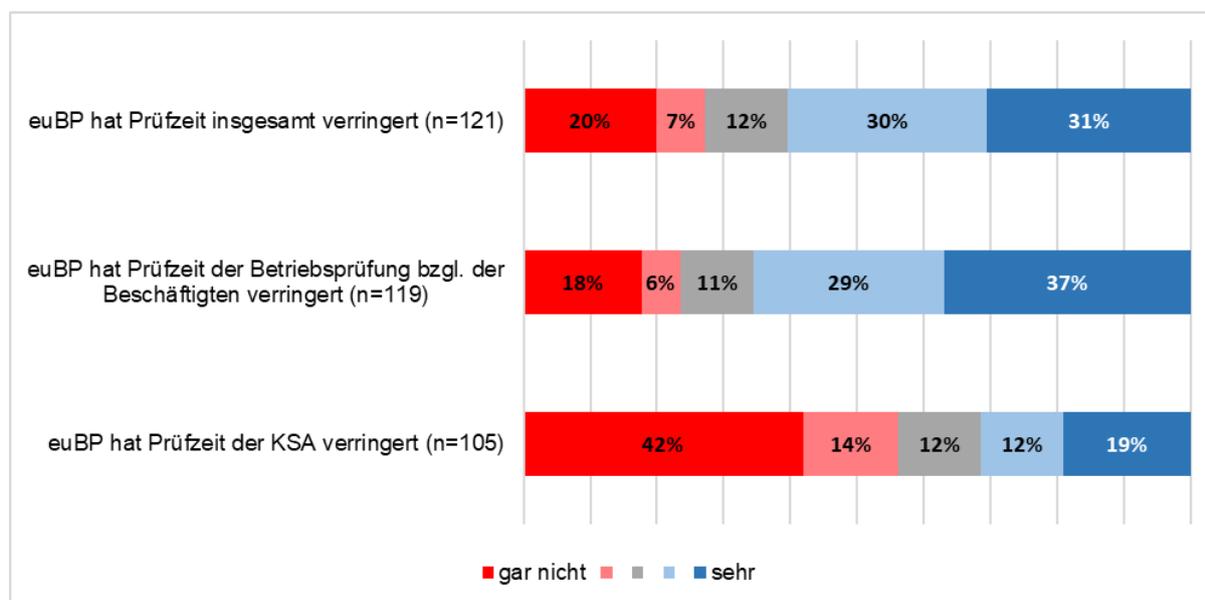
Abbildung 64 Auswirkungen der euBP (inkl. Daten aus der Finanzbuchhaltung) auf die KSA-Prüfung aus Sicht von StB



Quelle: ISG Online-Befragung StB

61% der Arbeitgeber*innen, die bereits an einer euBP teilgenommen³¹ haben, sind der Meinung, dass die euBP die Prüfzeit insgesamt verringert. Insbesondere auf die Prüfdauer der Betriebsprüfung hat sie laut 66% der Arbeitgeber*innen einen positiven Einfluss. Eine Verkürzung der Prüfzeit bei der KSA-Prüfung sehen dagegen 31% und 56% sind der Meinung, dass die Prüfzeit der KSA-Prüfung nicht mittels einer Teilnahme an der euBP verkürzt werden kann. Hier ist darauf hinzuweisen, dass für diese Einschätzung nicht gefragt wurde, ob auch die Daten aus der Finanzbuchhaltung übermittelt wurden. Für die Prüfung der KSA würde die Teilnahme an der euBP nur dann einen Mehrwert bringen, wenn in diesem Zusammenhang die Daten aus der Finanzbuchhaltung übermittelt werden.

³¹ Hier wurde nur allgemein nach der Teilnahme, aber nicht explizit nach der Übermittlung der Daten aus der Finanzbuchhaltung gefragt.

Abbildung 65 Auswirkungen der euBP auf die KSA-Prüfung aus Sicht der AG

Quelle: ISG Online-Befragung AG

Zusammenfassend sehen sowohl die RV-Prüfer*innen als auch die Arbeitgeber*innen und Steuerberater*innen Vorteile in der euBP. Ein wichtiger Hinweis ist, dass die Übermittlung der Daten aus der Finanzbuchhaltung enthalten sein muss, um die Prüfung der KSA durchführen zu können. Auch wenn die euBP grundsätzlich als vorteilhaft gesehen wird, kann sie nach Einschätzung der Prüfer*innen und der Arbeitgeber*innen die Prüfzeit der KSA nicht merklich verringern. Die Steuerberater*innen sehen dagegen schon häufiger die Möglichkeit, die Zeit für die KSA-Prüfung mithilfe der euBP zu minimieren.

8.5 Zusammenfassung

Der Aufwand, der mit einer Ausweitung der Prüfungen verbunden ist, muss sich für die Verwaltung in Relation zum Ertrag lohnen. Der finanzielle Prüfaufwand der Verwaltung lag vor Inkrafttreten des KSASTabG im Jahr 2014 bei 4,2 Mio. Euro.³² Nach dessen Inkrafttreten und der deutlich höheren Zahl an Prüfungen lag der monetäre Aufwand der Prüfungen der RV-Träger bei rd. 20 Mio. Euro in den Jahren 2015 und 2016 sowie rd. 21 Mio. Euro in den Jahren 2017 bis 2019. Hinzu kommt der für die KSK zugrunde gelegte zusätzliche Erfüllungsaufwand von 479.000 Euro. Der so ermittelte gesamte zusätzliche Erfüllungsaufwand von rd. 16,6 Mio. Euro ist somit um rd. 3 Mio. Euro höher als der im Gesetzgebungsverfahren vom BMAS (in der Annahme einer geringeren Zahl von Prüfungen mit Beanstandungen) geschätzte zusätzliche Erfüllungsaufwand von insgesamt 13,6 Mio. Euro. Diesem Prüfaufwand stehen die Prüfergebnisse (Erträge aus Nachforderungen und Säumniszuschlägen abzüglich Gutschriften und zuzüglich der Erträge aus Selbstmeldungen) gegenüber. Die Jahressummen sind von rd. 27 Mio. Euro im Jahr 2014 vor Inkrafttreten des KSASTabG auf weit über 40 Mio. Euro in den Jahren 2015 bis 2018 gestiegen und lagen im Jahr 2019 bei rd. 39,8 Mio. Euro. Hinzu kommen die Erträge aus den branchenspezifischen Schwerpunktprüfungen der KSK-Prüfgruppe in Höhe von rd. 1,6 Mio. Euro im Jahr.

³² Berechnung auf Basis der reinen Prüfzeit und eines Stundensatzes ohne Sach- und Gemeinkostenanteile entsprechend der Vorgaben des Normenkontrollrats.

Die Erträge aus den Prüfungen der RV-Träger übersteigen die dafür ermittelten Kosten pro Prüfung zum Teil erheblich, dies gilt auch für kleine Unternehmen. Somit bestätigt sich die Annahme nicht, dass sich für kleine Unternehmen der Prüfungsaufwand nicht lohnen würde. Wenn die Prüfungen von Unternehmen dieser Kategorie nicht mehr durchgeführt würden, bedeutete dies eine Verletzung des Ziels der Abgabegerechtigkeit. Eine weitere Folge könnte sein, dass kleinere Unternehmen auch von sich aus weniger Abgabepflichten melden würden, wenn sie nicht mehr damit rechnen müssten, dass ihre Angaben überprüft werden. Neben den Einnahmen aus Nachforderungen in dieser Kategorie könnten auch die von Selbstmeldern abgeführten Abgaben, die indirekt auch auf die Information kleiner Unternehmen und die damit verbundene Prüfandrohung zurückzuführen sind, sich deutlich reduzieren oder gänzlich entfallen. Zudem zeigen auch die Zahlen des Jahres 2019, dem ersten Jahr nach einem kompletten Prüfzyklus, dass die Erträge bei den KAT I- und II-Unternehmen zwar gesunken sind, jedoch mehr als doppelt so hoch waren wie bei den Unternehmen der anderen Kategorien zusammen, wo der Rückgang im Vergleich zu den Vorjahren deutlich stärker ausfiel. Der Rückgang der Erträge bzw. der Nachforderungen an Künstlersozialabgabe insgesamt im Jahr 2019 kann darauf zurückgeführt werden, dass (potenziell) abgabepflichtige Unternehmen verstärkt abgabepflichtige Sachverhalte von sich aus angeben. Die Prüfungen und Beratungen der RV-Träger und der KSK haben die Abgabeberechtigung der Unternehmen mit Blick auf die Künstlersozialversicherung offensichtlich erhöht.

Für die Wirtschaft lag der finanzielle Prüfaufwand vor Inkrafttreten des KSASTabG unter 2 Mio. Euro im Jahr 2014. Seit dem Jahr 2015 stieg der monetäre Aufwand der Prüfungen für die Unternehmen auf Jahreswerte um rd. 10 Mio. Euro an. Dieser Betrag liegt über dem Betrag von 2,9 Mio. Euro, den das BMAS im Gesetzgebungsverfahren als Gesamtaufwand der Wirtschaft angenommen hatte. Diesem Aufwand stehen Zahlungen an Künstlersozialabgabe gegenüber, die zwischen 40 und 49 Mio. Euro liegen.

Der Online-Befragung von Arbeitgeber*innen lassen sich keine Hinweise darauf entnehmen, dass die Regelungen des KSASTabG sich stärker auf den Aufwand oder die Belastung von Erbringern von Sozialleistungen auswirken. Ein Vergleich der Erbringer von Sozialleistungen mit den übrigen Unternehmen auf der Grundlage der Daten der DRV ergibt hinsichtlich des Anteils, der abgabepflichtig ist, dass der Anteil der Erfassungsprüfungen mit Abgabepflicht an allen Erfassungsprüfungen bei Erbringern von Sozialleistungen mit 11,5% höher ist als bei den übrigen Unternehmen mit 7,7%. Diese Differenz steigt mit zunehmender Größe des Unternehmens.

Ein Abgleich der Ergebnisse der ISG-Evaluation mit den Berechnungsergebnissen des Statistischen Bundesamts ergibt, dass sich keine gravierende Diskrepanz feststellen lässt. Das ISG berechnet den zusätzlichen Erfüllungsaufwand für die Verwaltung um 1,3 Mio. Euro höher und für die Wirtschaft um 4 Mio. Euro niedriger als das Statistische Bundesamt (letzteres allerdings ohne Berücksichtigung der Heranziehung von Steuerberater*innen, da weder der Anteil der Heranziehung noch die dadurch verursachte Belastung der Unternehmen nach Steuern hinlänglich bekannt sind). Somit stimmen die Ergebnisse beider Herangehensweisen von der Größenordnung her etwa überein. Das BMAS hatte im Gesetzgebungsverfahren den Verwaltungsaufwand ebenso wie den Aufwand für die Wirtschaft niedriger eingeschätzt als die von Statistischem Bundesamt und ISG berechneten Werte, war allerdings von einer nur halb so hohen Zahl der Prüfungen mit Beanstandungen ausgegangen, deren Prüfung sehr aufwändig ist.

Mehrere Ansätze, um den Aufwand der Prüfungen zu reduzieren, wurden in der Evaluation geprüft. Dazu trägt erstens die Einrichtung der Prüfgruppe der KSK bei. Aus Sicht der KSK-Prüfer*innen wurde dadurch erreicht, dass neue Informationen und Erkenntnisse genutzt und allen relevanten Personengruppen zugänglich gemacht werden. Auch die befragten RV-Prüfer*innen bewerteten die Unterstützungsangebote der KSK als hilfreich und wünschen sich einen Ausbau dieser Unterstützungsangebote.

Zweitens wurden Beratungs- und Unterstützungsmöglichkeiten sowohl für Prüfer*innen als auch Unternehmen und Steuerberater*innen evaluiert. Von beiden Gruppen werden die Informations- und Unterstützungsangebote von RV und KSK nur unzureichend genutzt. Am häufigsten fragen Arbeitgeber*innen und Steuerberater*innen die KSK zur Abgabepflicht für bestimmte Zahlungen. Neben Internetrecherche und internen Materialien nutzen die RV-Prüfer*innen häufig die von der KSK erstellten Arbeitshilfen und Checklisten. Darüber hinaus werden ein Nachschlagewerk mit genauen Definitionen und Beispielfällen gewünscht.

Die Einbettung der KSA-Prüfung in die Gesamtsozialversicherungsprüfung wird von allen Seiten positiv gesehen, weil insbesondere die räumliche und zeitliche Zusammenlegung den Aufwand reduziert und weil die erforderlichen Unterlagen gebündelt zusammengestellt werden können.

Die elektronisch unterstützte Betriebsprüfung kann die Vorbereitung der Prüfung und die Identifizierung abgaberelevanter Tatbestände erleichtern. Sie wäre vor allem dann hilfreich, wenn sie die Daten der Finanzbuchhaltung umfassen würde, was derzeit noch kaum der Fall ist.

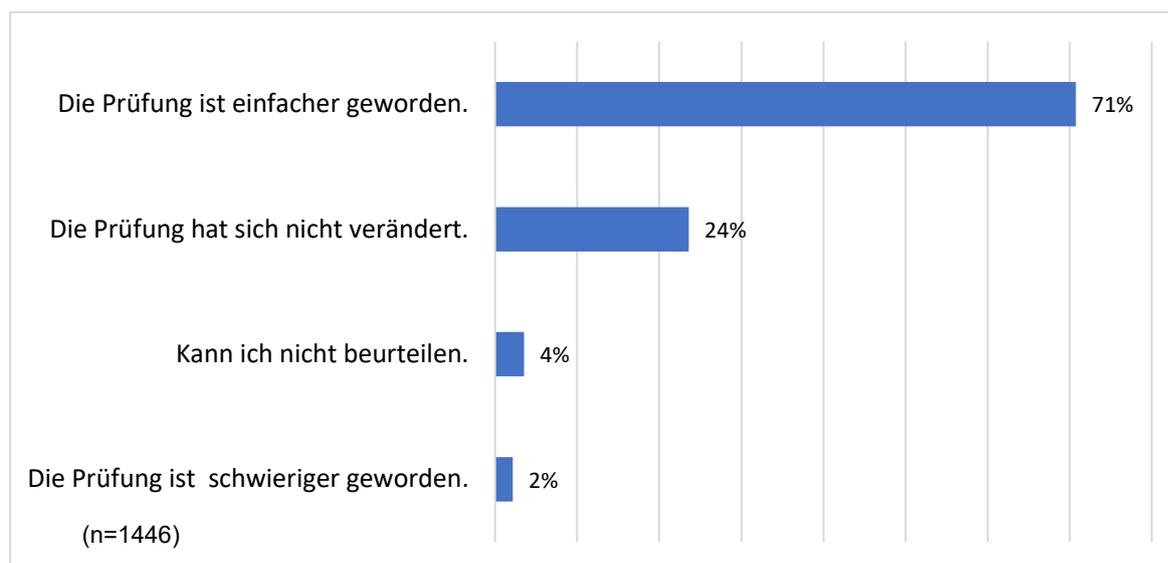
9. Einführung einer neuen Geringfügigkeitsgrenze

Mit der Einführung einer Geringfügigkeitsgrenze sollen insbesondere kleinere Unternehmen entlastet werden. Des Weiteren soll eine Verwaltungserleichterung erfolgen. Die Geringfügigkeitsgrenze beträgt 450 Euro und bezieht sich nach § 25 KSVG auf die Summe der Entgelte aus den in einem Kalenderjahr erteilten Aufträgen. Die Geringfügigkeitsgrenze gilt im Bereich der Eigenwerbung (§ 24 Absatz 1 Satz 2 KSVG) und im Bereich der Generalklausel (§ 24 Absatz 2 Satz 1 KSVG), nicht aber für typische Verwerter. Sie soll den Umgang mit etwaigen Melde- und Zahlungspflichten nach dem KSVG erleichtern sowie mehr Klarheit und Rechtssicherheit schaffen. Im Folgenden werden die Erfahrungen der Prüfer*innen, Arbeitgeber*innen und Steuerberater*innen mit der Einführung der Geringfügigkeitsgrenze und deren Auswirkungen untersucht. Des Weiteren wird analysiert, wie hoch die Einnahmeausfälle sind, die durch die Einführung der Geringfügigkeitsgrenze entstehen.

9.1 Die neue Geringfügigkeitsgrenze aus Sicht der Befragten

Dem Ziel einer Verwaltungserleichterung ist man durch die Einführung einer Geringfügigkeitsgrenze aus Sicht der Mehrheit der RV-Prüfer*innen nähergekommen. 71% geben an, dass die Prüfung der KSA mit Einführung der Geringfügigkeitsgrenze erleichtert wurde. Knapp ein Viertel (24%) dagegen sehen keine Veränderung der Prüfung durch die Einführung der Grenze.

Abbildung 66 Auswirkungen der Geringfügigkeitsgrenze auf die Prüfung der KSA aus Sicht der RV-Prüfer*innen



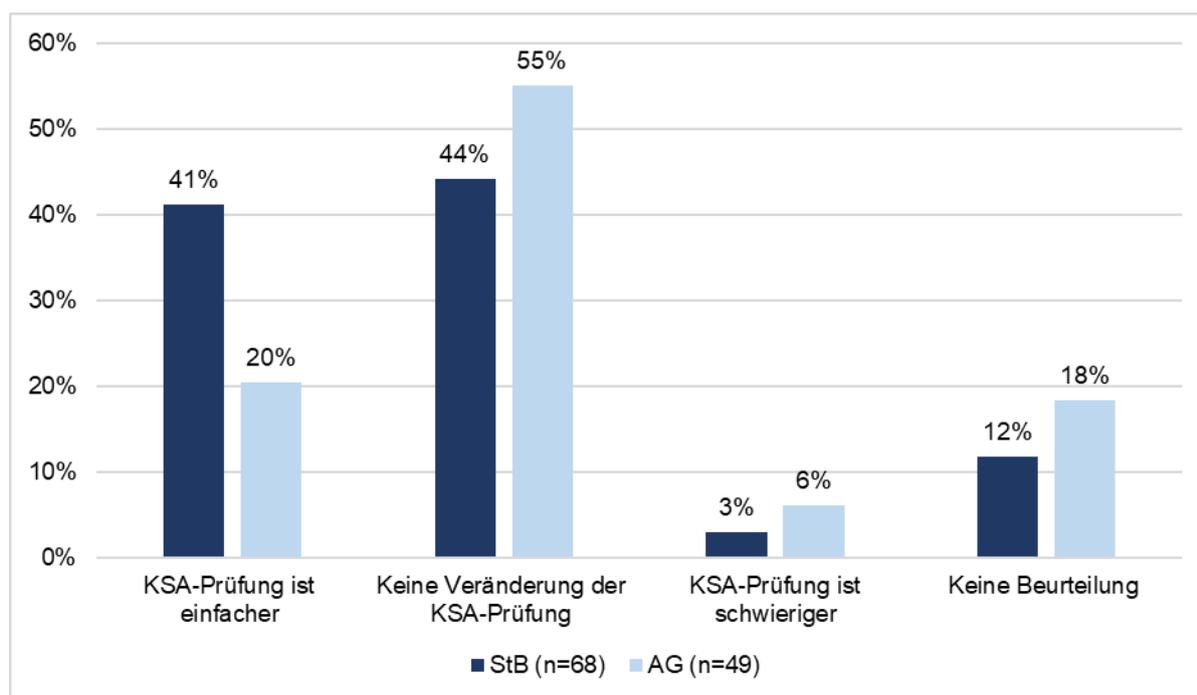
Quelle: ISG Online-Befragung RV-Prüfer*innen

Fast die Hälfte (48%) der RV-Prüfer*innen hält die Höhe der Grenze von 450 Euro für angemessen, rund ein Viertel (26%) ist der Meinung, dass diese Grenze angehoben werden sollte, 21% können nicht beurteilen, ob die Höhe der Grenze angemessen ist und 4% finden, die Grenze sollte wieder abgeschafft werden.

Die befragten Arbeitgeber*innen und Steuerberater*innen sehen für sich selbst keine eindeutige Entlastung (siehe folgende Abbildung). Der Mehrheit der befragten Arbeitgeber*innen ist die Geringfügigkeitsgrenze bekannt (insgesamt 66%), und darunter bei 11% kam sie schon einmal zur Anwendung. 34% der Arbeitgeber*innen geben an, dass sie die Geringfügigkeitsgrenze nicht kennen. 41% der Steuerberater*innen, die angaben, dass bei dem letztgeprüften Unternehmen die Grenze zur

Anwendung kam, finden, dass die Prüfung dadurch einfacher geworden ist. Bei den befragten Arbeitgeber*innen, bei denen die Geringfügigkeitsgrenze zur Anwendung kam, ist dieser Anteil mit 20% deutlich geringer. Mehr als die Hälfte sagte, dass sich die Prüfung durch die Einführung der Grenze nicht verändert. Dies sehen 44% der Steuerberater*innen ebenfalls so. Die befragten Arbeitgeber*innen sehen auch bei der Geringfügigkeitsgrenze die Schwierigkeit, festzustellen, was abgabepflichtige Entgelte sind und welche nicht abgabepflichtig sind.

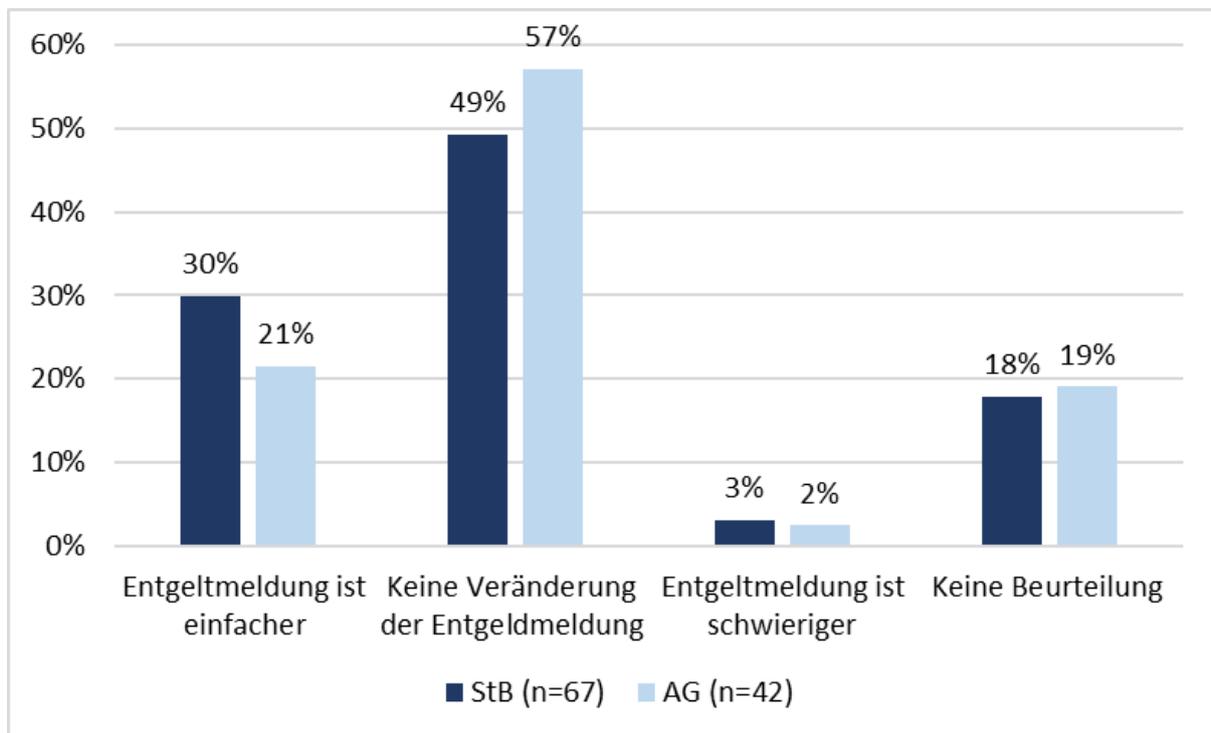
Abbildung 67 Auswirkungen der Geringfügigkeitsgrenze auf die KSA-Prüfung aus Sicht der Arbeitgeber*innen (AG) und Steuerberater*innen (StB)



Quelle: ISG Online-Befragungen der AG und StB

Auf die Entgeltmeldung hat die neue Geringfügigkeitsgrenze für 57% der Arbeitgeber*innen und für 49% der Steuerberater*innen keine Auswirkungen. 30% der Steuerberater*innen, aber nur 21% Arbeitgeber*innen sehen darin eine Vereinfachung der Entgeltmeldung. Diese etwas zurückhaltendere Bewertung kann auch damit zusammenhängen, dass es den Arbeitgeber*innen nicht erspart bleibt, zunächst alle relevanten Unterlagen zusammenstellen und dann zu prüfen, ob die Geringfügigkeitsgrenze in Anspruch genommen werden kann oder nicht.

Abbildung 68 Auswirkung der Geringfügigkeitsgrenze auf die Entgeltmeldung aus Sicht von Arbeitgeber*innen (AG) und Steuerberater*innen (StB)



Quelle: ISG Online-Befragungen AG und StB

Von den Arbeitgeber*innen und Steuerberater*innen, die Erfahrungen mit der neuen Geringfügigkeitsgrenze gemacht haben, sagen jeweils etwas mehr als die Hälfte (56% der AG; 51% der StB), dass diese Grenze angehoben werden sollte. 20% der Arbeitgeber*innen und 28% der Steuerberater*innen halten sie für angemessen und nur ein geringer Anteil würde eine Abschaffung befürworten. 16% der Arbeitgeber*innen und 19% der Steuerberater*innen können die Angemessenheit der Höhe der Grenze nicht beurteilen.

9.2 Einnahmeausfälle der KSK aufgrund der Geringfügigkeitsregelung

Welche Einnahmeausfälle aufgrund der Geringfügigkeitsregelung entstanden sind, lässt sich anhand der Daten der KSK näherungsweise schätzen. Es wurde überprüft, welche Bestandsunternehmen die Geringfügigkeitsgrenze unterschreiten, und geschätzt, welche Beiträge seitens dieser Unternehmen zu erwarten gewesen wären. Diese Angaben konnten für Eigenwerber und Generalklauselunternehmen zusammengestellt werden.

Tabelle 21 Einnahmeausfälle (in Euro) bei ehemaligen Bestandsunternehmen aufgrund der Geringfügigkeitsgrenze

Jahr	Generalklauselunternehmen			Einnahmeausfälle
	Eigenwerber	Satz 1	Satz 2	insgesamt
2015	136.845	4.931	309	142.085
2016	123.140	3.590	437	127.167
2017	120.498	3.804	395	124.696
2018	116.474	3.409	426	120.309
2019	107.789	3.076	362	111.227
Summe	604.746	18.811	1.928	625.485

Quelle: KSK

In den Jahren 2015 bis 2019 beliefen sich demnach die Einnahmeverluste der KSK auf rd. 125.000 Euro pro Jahr bzw. rd. 625.000 Euro im gesamten Zeitraum, die weit überwiegend im Bereich der Eigenwerber entstanden sind. In Relation zu den jährlichen Einnahmen des KSK handelt es sich um einen Verlust von 0,04%.

9.3 Zusammenfassung

Aus Sicht der befragten Prüfer*innen trägt die Einführung einer Geringfügigkeitsgrenze zu einer Verwaltungserleichterung bei. Die Steuerberater*innen bewerten diese Möglichkeit nicht ganz so positiv, und die Mehrheit der Arbeitgeber*innen sieht darin keine Erleichterung, was auch damit zusammenhängen kann, dass sie zunächst alle relevanten Unterlagen zusammenstellen und dann prüfen müssen, ob die Geringfügigkeitsgrenze in Anspruch genommen werden kann oder nicht. Auch wenn die Steuerberater*innen und insbesondere die Arbeitgeber*innen bisher keine eindeutige Erleichterung durch die Einführung der Geringfügigkeitsgrenze sehen, sprechen sie sich mehrheitlich für eine Anhebung der Geringfügigkeitsgrenze aus.

Bei der derzeitigen Höhe führt die Geringfügigkeitsgrenze zu Einnahmeausfällen der KSK in Höhe von rd. 125.000 Euro pro Jahr. In Relation zu den jährlichen Einnahmen des KSK handelt es sich um einen Verlust von 0,04%.

10. Gründung und Verfahrenspraxis von Ausgleichsvereinigungen

10.1 Auswirkungen des KSASTabG auf die Gründung und Überprüfung von Ausgleichsvereinigungen

Die relevanten Änderungen für die Gründung und Überprüfung von Ausgleichsvereinigungen (AV) bestehen darin, dass Regelungen, die vorher nur vertraglich vereinbart wurden, mit Einführung des KSASTabG auch gesetzlich verankert worden sind. So war in der Fassung des § 32 KSVG vor dem Inkrafttreten des KSASTabG die regelmäßige Überprüfung der Berechnungsgrößen noch nicht verankert. Dies hat nach Auskunft der zuständigen KSK-Mitarbeiter*innen in der Vergangenheit immer wieder zu Diskussionen der KSK mit den AVen über die Notwendigkeit der Durchführung von Überprüfungen geführt. Auch dass teilweise in einigen älteren Verträgen der Zeitpunkt der Überprüfung nicht eindeutig geregelt war, hat zu Unsicherheiten und Diskussionen geführt. Um dem entgegenzuwirken, hat die KSK bereits vor dem Inkrafttreten des KSVG gemeinsam mit dem Bundesamt für Soziale Sicherung (als prüfender Behörde) eine Überarbeitung der Vereinbarungen vorgenommen und sowohl den Zeitpunkt der Überprüfung als auch das Ende der Vertragslaufzeit und somit den Zeitpunkt der Anpassung eindeutig geregelt. Durch die ergänzende Regelung in § 32 Abs. 2 KSVG wird die Notwendigkeit der regelmäßigen Überprüfungen darüber hinaus gesetzlich verankert. Mit dem Inkrafttreten des KSASTabG wurde in § 32 KSVG zudem geregelt, dass die Künstlersozialkasse bei den Mitgliedern der AVen Aufzeichnungen über die abgabepflichtigen Entgelte verlangen und Überprüfungen durchführen kann. Dadurch wurden Diskussionen um die Notwendigkeit der Durchführung der Datenerhebungen auch bei den Mitgliedern der AV und nicht nur bei der AV selbst minimiert. Vor 2015 gab es im Gesetz keine konkrete Aussage dazu, dies musste vertraglich geregelt werden. Laut Aussage der KSK bildet die erfolgte Ergänzung des § 32 Abs. 2 KSVG die Grundlage für die notwendige ordnungsgemäße Überprüfung der AVen und für einen reibungsfreien Ablauf. Die neue Regelung sei praxisgerecht und habe zur Beseitigung von Unklarheiten geführt. Nur dadurch kann sichergestellt werden, dass die durch die AVen zu zahlende Künstlersozialabgabe insgesamt dem entspricht, was die Mitglieder ohne die Einrichtung der AVen an die KSK hätten abführen müssen.

Abweichung vom Melde- und Abgabeverfahren

Des Weiteren ist im KSASTabG nun enthalten, dass den Ausgleichsvereinigungen eine Abweichung vom Melde- und Abgabeverfahren nach § 27 KSVG möglich ist. Eine abweichende Regelung des Melde- und Abgabeverfahrens erfolgte im Zeitraum vom 01.01.2015 – 31.12.2019 bei durchschnittlich 34 von 60 AVen. Bei durchschnittlich 14 dieser AVen wurde ausschließlich der Meldezeitpunkt abweichend geregelt. Bei jeweils 6 AVen wurden entweder die Vorauszahlungen oder darüber hinaus auch der Meldezeitpunkt abweichend geregelt. Dass die Zahlen im Zeitraum zwischen 2015 und 2019 relativ konstant geblieben sind, ist darauf zurückzuführen, dass eine Änderung des Abgabe- und Meldeverfahrens in der Regel erst mit dem neuen Abschluss einer Vereinbarung nach einer Überprüfung zum Ende der Vertragslaufzeit von sieben Jahren oder bei Gründung einer AV erfolgt. Grundsätzlich besteht jedoch auch die Möglichkeit, den Ausgangsvertrag mit einer Zusatzvereinbarung bereits während der Laufzeit hinsichtlich des Melde- und Vorauszahlungsverfahrens anzupassen.

10.2 Entwicklung der Ausgleichsvereinigungen und ihrer Mitglieder seit 2015

Die Anzahl der Ausgleichsvereinigungen ist seit 2015 etwas zurückgegangen. Im Jahr 2019 gab es 55 Ausgleichsvereinigungen. Der Rückgang der Anzahl der Ausgleichsvereinigungen ist nicht auf die Einführung des KSASTabG zurückzuführen, sondern ein Ergebnis eines längerfristigen Prozesses, in dem von der KSK festgestellt wurde, dass der Aufwand der Überprüfung in einigen Fällen zu hoch war.

Tabelle 22 Entwicklung der Anzahl der Ausgleichsvereinigungen

Jahr	2015	2016	2017	2018	2019
Anzahl AV	63	62	60	60	55

Quelle: KSK

Bei der Gründung einer Ausgleichsvereinigung sind verschiedene Faktoren zu beachten. So sollten die Unternehmen von ihrem Unternehmenszweck her zueinander passen und eine relativ gleichartige Entwicklung haben. Es wird eine Basiszahl benötigt, die alle haben (wie z.B. die Jahresarbeitsentgelte), um die Berechnungsgrößen festzulegen. Des Weiteren ist ein Organisator erforderlich, der die Mitglieder betreut und entsprechende Kenntnisse hat.

Entwicklung der Mitgliederzahlen

Vorangestellt sei, dass bei neun Ausgleichsvereinigungen keine vollständige Einzelerfassung der Mitglieder stattfindet; dazu zählen Kirchen, Parteien und der DGB. Der Mitgliederkreis (z.B. alle Ortsverbände, Landesverbände, Kirchengemeinden) ist in den AV-Verträgen so definiert, dass eine Zuordnung zur jeweiligen AV möglich und hinsichtlich der Zuständigkeiten (KSK/DRV) klar abgrenzbar ist. Zudem wurden in Zusammenarbeit mit der DRV unter Berücksichtigung der Wirtschaftsklassen diejenigen Unternehmen erfasst, die mit einer Betriebsnummer versehen sind, so dass sichergestellt ist, dass diese AV-Mitglieder nicht von der DRV überprüft werden. Der Erfassungsaufwand ist gerade im Hinblick auf die Bewegungen in diesen Bereichen (z.B. eine großangelegte Zusammenlegung von Kirchengemeinden) höher als der Nutzen der Einzelerfassung. Die Anzahl der Mitglieder in den Ausgleichsvereinigungen lässt sich daher nur näherungsweise beziffern.

Tabelle 23 Entwicklung der Mitgliederzahlen in Ausgleichsvereinigungen

Jahr	2015	2016	2017	2018	2019
Mitglieder insgesamt	64.395	64.387	69.711	70.834	70.757

Quelle: KSK

Die Anzahl der Mitglieder und die Höhe der KSA haben sich gegenüber 2018 trotz des Wegfalls von fünf AVen nur unwesentlich geändert. Das ist laut Auskunft der zuständigen Abteilung der KSK damit zu erklären, dass es sich bei den weggefallenen AVen um AVen mit geringer Mitgliederzahl handelte, bei denen sowohl die Anzahl der Mitglieder als auch die Höhe der KSA gering sind, so dass diese nicht ins Gewicht fallen.

10.3 Umfang, Strukturen und Ergebnisse der Prüfung von Ausgleichsvereinigungen nach § 32 Abs. 2 KSVG

Prüfturnus

Alle mit den AVen geschlossenen Vereinbarungen sehen eine regelmäßige Überprüfung der vertraglich festgelegten Berechnungsgrößen zum Ende der Vertragslaufzeit vor. Derzeit gibt es Verträge mit sieben- und achtjährigen Laufzeiten. Der Zeitpunkt der Überprüfung ist vertraglich festgelegt. Die Überprüfung erfolgt bei einer achtjährigen Vertragslaufzeit nach sechs Jahren. Bei einer siebenjährigen Vertragslaufzeit wird frühestens nach fünf Jahren geprüft. Sofern der Prüfaufwand bei einer AV z.B. aufgrund der geringen Mitgliederzahl überschaubar ist, wird im Einzelfall eine Überprüfung nach sechs Jahren vorgenommen. Für die Überprüfung hat die KSK somit in der Regel zwei Jahre und in Einzelfällen ein Jahr Zeit. Auch wenn die Prüfung in dieser Zeit nicht abgeschlossen werden kann, tritt die nach Ablauf der Vertragslaufzeit ggf. abgeschlossene neue Vereinbarung rückwirkend in Kraft. Es ist somit gewährleistet, dass die abweichenden Berechnungsgrößen maximal sieben oder acht Jahre Anwendung finden und regelmäßig eine Anpassung erfolgt.

Umfang der Überprüfungen

Die abweichende Berechnungsgröße wird grundsätzlich auf Basis des Ergebnisses einer stichprobenweise durchgeführten Datenerhebung bestimmt. Dazu erhebt die Künstlersozialkasse zunächst bei einer Stichprobe von Mitgliedsunternehmen die erforderlichen Daten. Neben den abgabepflichtigen Entgelten wird auch die vertraglich vereinbarte Berechnungsgröße gem. § 32 Abs. 1 Satz 3 KSVG (Umsatz, Einnahmen, Jahresbilanzsumme, Arbeitsentgelte, Summen von konkreten Sachkonten, Ausgaben etc.) erhoben. Im Anschluss an die Datenerhebung wählt sie aus den an der Datenerhebung teilnehmenden Unternehmen eine weitere Stichprobe aus, bei der die von den Unternehmen gemeldeten Daten überprüft werden. Dabei werden folgende Mindestquoten eingehalten:

Tabelle 24 **Quoten bei Überprüfungen**

Mitgliederzahl der AV	Quote der an der Datenerhebung teilnehmenden Unternehmen	Quote der zu prüfenden Unternehmen
bis zu 25		20 %
26 bis 250	20 %	10 %
251 bis 1.000	10 %	5 %
1.001 bis 3.000	10 %	3 %
3.001 bis 5.000	10 %	2 %
5.001 bis 10.000	10 %	1 %
mehr als 10.000	10 %	0,5 %

Quelle: KSK

Bei Ausgleichsvereinigungen mit bis zu 25 Mitgliedern wird im Einzelfall entschieden, ob über die Prüfung von mindestens 20% der Mitgliedsunternehmen hinaus überhaupt vorab eine Datenerhebung durchgeführt wird.

Bei Gründungen von Ausgleichsvereinigungen sowie bei einem Systemwechsel (z.B. Umstellung von einem einheitlichen auf individuelle Prozentsätze) beziehen sich die Datenerhebung und die Prüfung

auf drei Jahre. Werden in diesen Fällen lediglich für zwei Jahre Daten erhoben bzw. zwei Jahre geprüft, so erhöhen sich die Mindestquoten um 50 %. Im Rahmen der regelmäßigen Überprüfung der abweichenden Berechnungsgrößen in den beiden letzten Jahren der Vertragslaufzeit reicht die Datenerhebung bzw. Prüfung bezogen auf zwei Jahre unter Beachtung der einfachen Mindestquoten aus. Die Mindestquoten wurden mit der Aufsichtsbehörde, dem Bundesamt für Soziale Sicherung, vereinbart und werden im Rahmen des Genehmigungsverfahrens überwacht.

Die bei der Betriebsprüfung festgestellten Ergebnisse werden mit einem Korrekturfaktor, der sich aus der Abweichung der Ergebnisse der Datenerhebung von den Ergebnissen der Prüfung ergibt, auf diejenigen Unternehmen übertragen, die an der Datenerhebung teilgenommen haben, aber nicht überprüft wurden. Die Ergebnisse der geprüften und ungeprüften (aber hochgerechneten) Unternehmen dienen als Grundlage für die Ermittlung der zukünftig anzuwendenden Berechnungsgrundlage. Sofern sich herausstellt, dass die Berechnungsgrößen zu erhöhen sind, in der Vergangenheit also zu wenig Künstlersozialabgabe gezahlt wurde, muss die AV keine Nachzahlung leisten. Sie erhält auch keine Erstattung, wenn umgekehrt festgestellt wird, dass die Berechnungsgröße in der Vergangenheit zu niedrig bemessen war. Eine Korrektur für die Vergangenheit erfolgt nur dann, wenn aufgrund der Prüfung festgestellt wird, dass die Unternehmen der AV die Berechnungsgröße in falscher Höhe mitgeteilt haben und aus diesem Grund zu viel oder zu wenig Künstlersozialabgabe geleistet wurde.

Neben den abweichenden Berechnungsgrößen werden auch die Abrechnungen der seitens der AVen an die KSK zu leistenden Beträge überprüft, sofern das erforderlich ist. Erforderlich ist dies nur bei AVen, die abweichende Berechnungsgrößen bei ihren Mitgliedern erheben. Hier kann es zu Übertragungs- oder Rechenfehlern kommen. Die Überprüfung ist nicht erforderlich, wenn die abweichenden Berechnungsgrößen veröffentlicht (z.B. in Rechenschaftsberichten) oder mit der Meldung übersandt werden (z.B. in Form von Jahresabschlüssen der Ausgleichsvereinigungen mit Konzernen).

Anzahl und Ergebnisse der bei AVen im Zeitraum 2015 bis 2019 durchgeführten Prüfungen

Die KSK hat im Zeitraum vom 01.01.2015 bis 31.12.2019 bei 39 AVen eine Überprüfung nach § 32 Abs. 2 KSVG durchgeführt. Dabei wurden 2.672 Mitglieder der AVen überprüft. Bei zwei AVen wurden im Rahmen des Gründungsprozesses Überprüfungen durchgeführt. Die Überprüfung führte bei 16 AVen zu einer Erhöhung und bei 13 AVen zu einer Absenkung der Prozentsätze. Bei einer AV hat sich die Bemessungsgröße nur marginal verändert. Bei allen anderen AVen ist die Prüfung entweder noch nicht abgeschlossen (sechs AVen), oder es kann keine Aussage darüber getroffen werden, ob es zu einer Erhöhung oder Absenkung der Berechnungsgrößen gekommen ist (vier AVen). Das ist darauf zurückzuführen, dass eine Umstellung der AV von einem einheitlichen Prozentsatz auf individuelle Prozentsätze erfolgt ist und eine Vergleichbarkeit somit nicht gewährleistet ist. Das Ergebnis kann auch nicht durch einen Vergleich der vor und nach der Überprüfung zu zahlenden Künstlersozialabgabe ermittelt werden, da Ein- und Austritte von Unternehmen das Ergebnis verfälschen.

Bei 17 AVen erfolgte zusätzlich eine Überprüfung der Abrechnung der AV, was bei 8 AVen zur Erhebung einer Nachforderung führte.

10.4 Entwicklung der Honorarsummen und des Abgabevolumens der KSA

Gemäß § 32 KSVG regelt die Künstlersozialkasse mit einer Ausgleichsvereinigung abweichend vom regulären Erhebungsverfahren die Ermittlung der Entgelte im Sinne des § 25 KSVG unter Zugrundelegung von anderen für ihre Höhe maßgebenden Berechnungsgrößen. Durch die Festlegung einer Pauschale (z.B. Umsätze x 5% x Künstlersozialabgabesatz) meldet die AV an die KSK keine Honorarsummen, sondern die jeweils vertraglich vereinbarte Berechnungsgröße (z.B. Umsatz).

Daher kann die KSK lediglich aus der durch die AVen gezahlte Künstlersozialabgabe durch Hochrechnung eine fiktive Honorarsumme bilden.

Tabelle 25 **Entwicklung der KSA und fiktive Honorarsummen bei Ausgleichsvereinigungen**

Jahr	Abgabesatz	Gezahlte KSA ³³	Fiktive Honorarsumme
2015	5,2 %	55.419.430 €	1.065.758.275 €
2016	5,2 %	55.351.577 €	1.064.453.405 €
2017	4,8 %	51.721.609 €	1.077.533.522 €
2018	4,2 %	49.144.547 €	1.170.108.265 €
2019 ³⁴	4,2 %	49.517.904 €	1.178.997.708 €

Quelle: KSK

10.5 Ausgleichsvereinigungen aus Sicht der befragten Akteure

Die Vertreter*innen von zwölf Ausgleichsvereinigungen, mit denen qualitative Interviews geführt wurden, berichten, dass die Regelungen des KSASTabG keine unmittelbaren Auswirkungen auf die Ausgleichsvereinigungen hatten. Dies überrascht nicht, da die auf die Ausgleichsvereinigungen bezogenen Änderungen im KSASTabG im Grunde lediglich eine gesetzliche Anpassung an die bis dato geltende vertragliche Praxis waren (siehe oben unter 10). Positiv wird von einigen Vertreter*innen die Stabilisierung des Abgabesatzes erwähnt, die auch die AVen betrifft. Einige Vertreter*innen berichten davon, dass es aufgrund des erhöhten Prüfumfanges mehr Mitgliedsanfragen von Unternehmen gab. Allerdings sagt keine der AVen, dass sich die Mitgliederzahlen dadurch wesentlich geändert haben.

Zusammenfassend wird in den Interviews mit den Vertreter*innen der Ausgleichvereinigungen ersichtlich, dass die Künstlersozialabgabe grundsätzlich als Element der solidarischen Sozialversicherung akzeptiert wird. Vorteile einer Mitgliedschaft in einer AV sind aus Sicht der Gesprächspartner*innen ein hoher Grad an Rechtssicherheit und dass es deutlich seltener eine Überprüfung der KSA gibt. Allerdings wird der Zeitraum zwischen den Prüfungen unterschiedlich bewertet – einige Vertreter*innen halten den Zeitraum für angemessen und andere wiederum finden ihn zu kurz und bewerten den damit verbundenen Aufwand (z.B. Aufzeichnen und Festhalten der relevanten Zahlungen) als zu hoch. Neben den Vertreter*innen, die im Allgemeinen mit der Form der AV zufrieden sind, gibt es auch Vertreter*innen, die in einer grundsätzlichen Änderung der Künstlersozialabgabe Vorteile sehen. Im Folgenden werden die verschiedenen Perspektiven kurz dargestellt und teilweise anhand von Zitaten verdeutlicht. Ein Gesprächspartner beschreibt die AV als „Rundum-sorglos-Paket“ für die Mitglieder. Da es bei dieser AV ein – soweit wie nur möglich – vereinfachtes Verfahren zur Erhebung und Abrechnung der KSA gibt, hält der Vertreter den Aufwand, den er mit der Verwaltung hat, für angemessen und eher gering.

Der Vertreter einer anderen AV weist ausdrücklich auf den Vorteil der Rechtssicherheit für die Mitglieder und die großen Zeitabstände zwischen den Prüfungen hin. Gleichzeitig beschreibt er aber

³³ Stand 09.09.2020

³⁴ 2015 - 2018 sind endgültig abgerechnet und gezahlt. Die Zahlen für 2019 sind eine valide Hochrechnung aus bereits gemeldeten Zahlen und Vorjahreszahlen.

auch die Komplexität der Prüfung und dass diese auf Unverständnis und Unmut bei den Mitgliedern stoßen kann.

„Der Vorteil besteht in zweierlei Hinsicht, glaube ich. Das ist zum einen die Rechtssicherheit, was die Beiträge anbelangt, also man muss nicht mit Nachforderungen bei Prüfungen rechnen, und wir werden, das hat mir die KSK jetzt noch mal so deutlich gemacht, im Prinzip alle 21 Jahre geprüft und nicht mehr alle drei oder vier Jahre. Weil jetzt bei den Prüfungen immer drei Referenzmitglieder ausgewählt werden. Bei denen findet eine Prüfung statt, und nach Möglichkeit überträgt man dann das Prüfungsergebnis auf alle Mitglieder. Und das ist natürlich ein großer Vorteil für die Mitglieder. Aber bei dieser sehr komplexen Prüfung, die wir schon mal hatten, gab es durchaus Mitglieder, die die ganze AV in Frage gestellt haben, weil sie meinten: „Jetzt haben wir doch eigentlich mehr Arbeit als vorher.““

Ein weiterer AV-Vertreter beschreibt, dass der Aufwand bei der Berechnung der Bemessungsgrundlage und der Berechnung der KSA gestiegen ist. Allerdings hält er diesen Aufwand vor dem Hintergrund einer großen Abgabegerechtigkeit innerhalb der AV für angemessen.

„Der Aufwand [für KSK, AV und Mitglieder der AV] ist gestiegen, ja. Aber ich habe nichts dagegen, dafür haben wir einen höheren Gerechtigkeitslevel. Wir haben zwar sonst ein ähnliches Aufkommen, aber wissen nicht, was wer da treibt, und es gibt ja immer schwarze Schafe ... und dass sich in der Ausgleichsvereinigung keine schwarzen Schafe verstecken sollen, das ist auch richtig. Und somit ist der erhöhte Aufwand ein Preis für eine höhere Beitragsgerechtigkeit. Und das ist eben manchmal so, Gerechtigkeit oder Beitragsgerechtigkeit hat mit mehr Aufwand zu tun.“

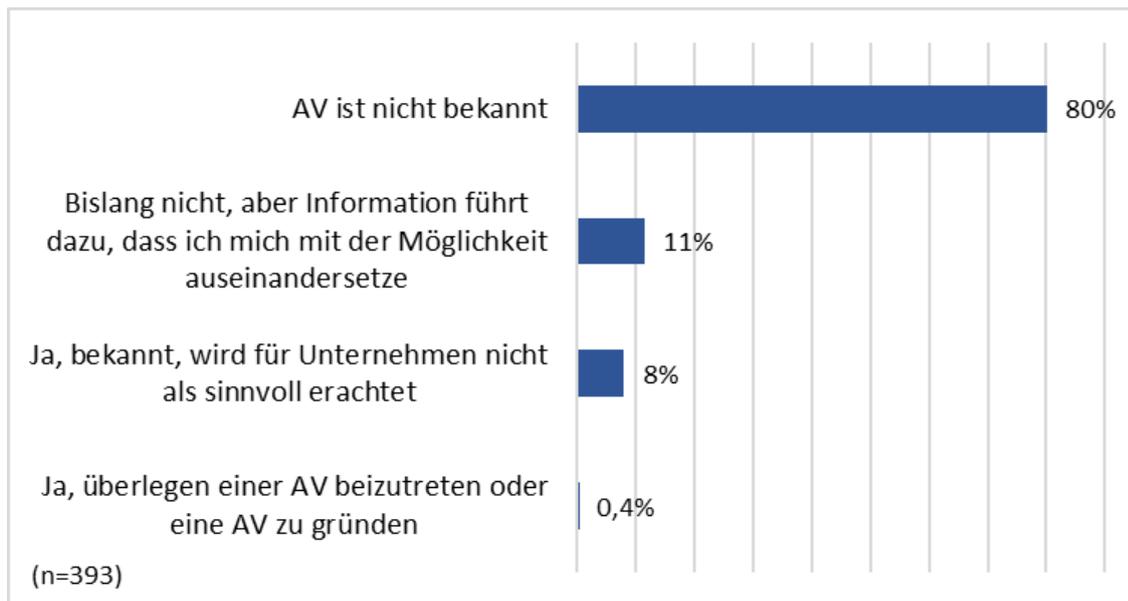
Es gibt weitere Vertreter*innen, die das ähnlich einschätzen und die AV als eine gelungene Form sehen, um KSA zu zahlen. Entsprechend können sie sich eine Erweiterung der AV durch die Aufnahme neuer Mitglieder gut vorstellen.

Zum anderen gibt es Vertreter*innen, die die AV nicht als die optimale Form der Zahlung der Künstlersozialabgabe sehen. Sie befürworten die Zahlung einer Umlage in Anlehnung an die Umlagesätze U1 „Krankheitsumlage“ und U2 „Mutterschaftsumlage“ (siehe auch Kapitel 11.6).

Aber auch die Befürworter*innen des jetzigen Systems sehen Optimierungsmöglichkeiten. Dazu gehört eine Änderung des Prüfsystems, indem der Zeitraum zwischen den Prüfungen verlängert wird und z.B. auch nur einen Teil der Mitglieder betreffen kann (also keine Auswahl von Mitgliedern in Form einer repräsentativen Stichprobe, sondern nur Prüfung einzelner Ausgewählter). Es wird der Vorschlag gemacht, dass die KSK die Mitglieder prüft, bei denen der Prozentsatz seit zehn Jahren unverändert ist oder bei denen es Veränderungen (z.B. eine Fusion) gibt. Auch die Digitalisierung von Prozessen wird als Aufwandsminimierung und Bürokratieabbau beschrieben und als Optimierungsmöglichkeit formuliert.

Es stellt sich die Frage, ob und wie bekannt den befragten Arbeitgeber*innen und Steuerberater*innen die Möglichkeit ist, einer AV beizutreten. 80% der Arbeitgeber*innen, die an der Online-Befragung teilnahmen, ist die Möglichkeit, einer AV beizutreten, nicht bekannt. 11% wurden durch die Information, die sie im Rahmen der Online-Befragung erhalten haben³⁵, auf die Möglichkeit, einer AV beitreten zu können, aufmerksam gemacht. 8% kennen die Möglichkeiten einer Mitgliedschaft in einer AV und haben für ihren Betrieb festgestellt, dass dies keine sinnvolle Option ist. Zwei der befragten Arbeitgeber*innen (0,4%) überlegen, einer AV beizutreten oder eine solche zu gründen.

³⁵ In der Online-Befragung hatten die Befragten die Option, eine kurze Information über die Funktionsweise von AVen zu erhalten.

Abbildung 69 der Beitrittsmöglichkeit zu einer AV unter den AG

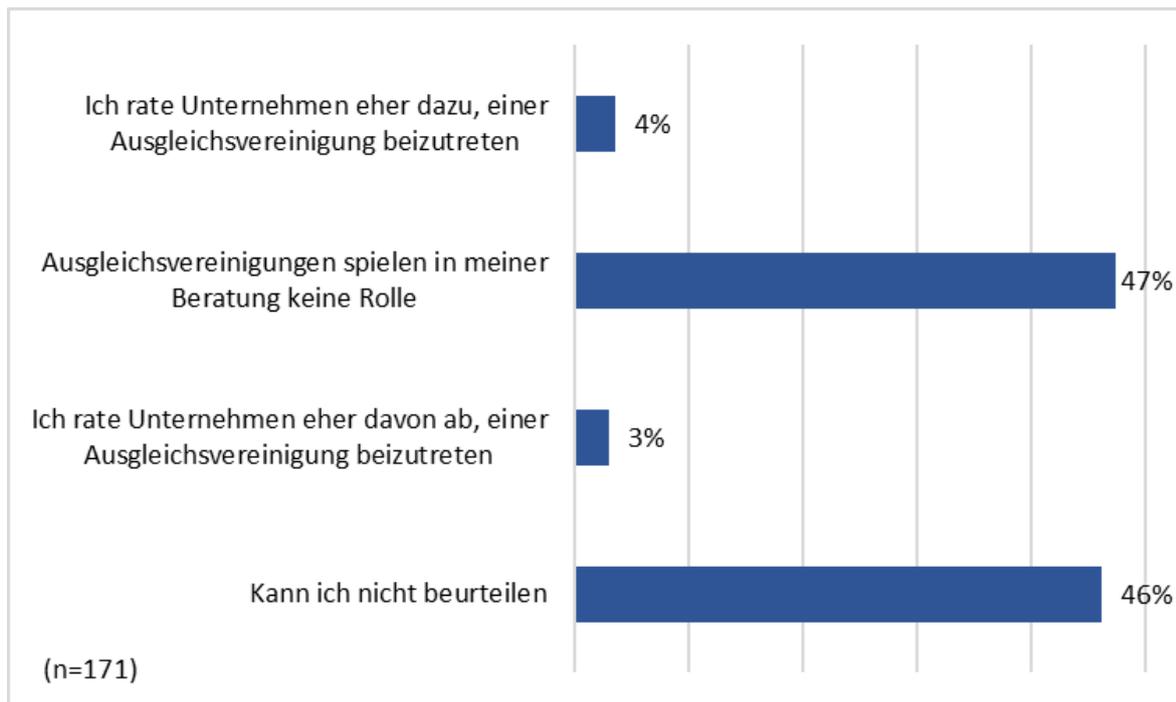
Quelle: ISG Online-Befragung AG

Wie oben beschrieben, würden einige AVen sich gerne vergrößern und neue Mitglieder werben. Andere berichteten in den Interviews, dass sie keine Erweiterung anstreben, da z.B. nur Mitglieder des Konzerns auch Mitglied in der dazugehörigen AV sein können. Auch gibt es bestimmte Voraussetzungen, die potentielle Mitglieder erfüllen müssen, damit es sich für beide Seiten lohnt.

„Die Schwierigkeit besteht darin: Es müssten tatsächlich Unternehmen sein, die vor allen Dingen auch eine ähnliche Vorgehensweise und einen Kontenrahmen haben, sonst geht es nicht. Ich habe jetzt gerade mit der KSK darüber gesprochen (...) und die KSK hat gesagt, dass es uns eigentlich nur dann was bringt, wenn die die gleichen Kontenrahmen haben, weil es sonst schwierig wird, vor allen Dingen wegen der Tochterfirmen, die wir haben. Die haben völlig andere Strukturen, sodass es vermutlich keinen Sinn macht.“

Diese Einschätzung lässt erkennen, dass es auch für Arbeitgeber*innen, die Interesse an einer Mitgliedschaft oder evtl. einer Gründung einer AV haben, mögliche Hürden gibt und sich eine „passende“ AV nicht immer schnell und einfach finden lässt.

Bei fast der Hälfte der Steuerberater*innen spielen Ausgleichsvereinigungen und die Möglichkeit, einer solchen beizutreten, in der Beratung der Unternehmen, die sie bei der KSA-Prüfung unterstützen, keine Rolle. Gründe hierfür sind nach Angaben der Steuerberater*innen, dass es sich für ihre Mandanten nicht lohnen würde und dass sie keine Ausgleichsvereinigung kennen. Dass Ausgleichsvereinigungen eine eher geringe Rolle bei den Steuerberater*innen spielen, liegt vermutlich auch daran, dass ihnen diese Möglichkeit selbst häufig nicht bekannt ist oder sie keine Berührungspunkte dazu haben. Die Steuerberater*innen, die an der Online-Befragung teilgenommen haben, unterstützten eher kleinere Unternehmen (KAT I und II siehe oben Kap. 4.3) und diese sind seltener als größere Unternehmen in Ausgleichsvereinigungen Mitglied. So geben 46% an, dass sie keine weiteren Aussagen zu AVen machen können. Gründe, einem Unternehmen eher von der Mitgliedschaft abzuraten, sind der Aufwand, der aus Sicht der Befragten mit dem Beitritt einhergeht. Auch beschreibt ein Steuerberater in den offenen Angaben, dass er nicht mit einer AV zusammenarbeiten würde, da er dieser keinen Einblick in die Unternehmensdaten gewähren möchte.

Abbildung 70 Rolle der AV in Beratungen von Steuerberater*innen

Quelle: ISG Online-Befragung StB

10.6 Zusammenfassung

Insgesamt kann aus Sicht der KSK festgehalten werden, dass eine gesetzliche Regelung für Abweichungen des Melde- und Abgabeverfahrens erforderlich war und sich diese in der Praxis bewährt hat. Die Regelung ist nach Einschätzung der Künstlersozialkasse praxisgerecht und führt zum gewünschten Ergebnis. Die Einführung des KSASTabG hat für die Gründung und Überprüfung der AVen in dieser Hinsicht zu keinen neuen inhaltlichen Entwicklungen geführt, sondern war eine (gesetzliche) Anpassung an die bis dahin vertraglich geregelte Praxis. Dies war aus Sicht der KSK ein wichtiger Schritt, der zur Beseitigung von Unsicherheiten, zu weniger Diskussionen und damit auch zu einem gewissen Bürokratieabbau führte. Die Perspektive der Vertreter*innen der Ausgleichsvereinigungen bezieht sich weniger auf gesetzliche Verankerung der Regelungen, sondern auf die Komplexität von Prüfungen und den damit verbundenen Aufwand.

11. Optimierungsmöglichkeiten aus Sicht der befragten Akteure

Alle Akteure wurden im Rahmen der Online-Befragungen und Interviews nach möglichen Verbesserungen hinsichtlich der Prüfung der KSA gefragt. Im Folgenden werden Optimierungsmöglichkeiten aus Sicht der Prüfer*innen (RV und KSK) sowie der Arbeitgeber*innen, Steuerberater*innen und Vertreter*innen der Ausgleichsvereinigungen dargestellt. Dabei werden die Vorschläge und Einschätzungen der Befragten entlang der zentralen Ziele, die mit der Einführung des KSASTabG erreicht werden sollten, gegliedert. Es handelt sich hierbei um eine Zusammenstellung der Aussagen der Befragten, die noch keine Schlussfolgerungen oder Empfehlungen beinhaltet (dazu siehe Kap. 12.2).

11.1 Abgabegerechtigkeit und Prüfaufwand

Wie oben im Kapitel 0 beschrieben, sagen 60% der befragten RV-Prüfer*innen, dass mit dem KSASTabG eine größere Abgabegerechtigkeit erreicht wurde. Auch die interviewten KSK-Prüfer*innen sehen dieses Ziel erreicht. Eine zentrale Frage ist, wie sich der Aufwand für das Erreichen dieses Ziels gestaltet, ob er angemessen ist und ggf. geändert werden sollte.

Die KSK-Prüfer*innen halten den Aufwand, den sie im Rahmen der Prüfungen haben, tendenziell für angemessen. Es wird allerdings darauf hingewiesen, dass ein großer Teil des Aufwands für KSA-Prüfungen durch die RV-Prüfer*innen geleistet wird. Inwiefern dies angemessen ist, können die Prüfer*innen der KSK nicht beurteilen.

Die KSK-Prüfer*innen sehen in ihren Tätigkeiten einen Beitrag zur Erhöhung der Abgabegerechtigkeit. Dazu gehören in einem gewissen Maße die intensiven Prüfungen, die sie selbst durchführen (inklusive umfangreicher Beratung der Unternehmen) wie auch die Beratungs- und Schulungsangebote, die die KSK vorhält und weiterentwickelt.

„Wir [die KSK] haben nicht die Manpower um so viele Unternehmen zu prüfen und deswegen sind wir auf die Rentenversicherung angewiesen. Unsere Fortbildungen und unsere Schulungen bei den Prüfern scheinen ja zu funktionieren und ich denke, dass das schon ein ganz gutes Mittel ist. Und das ist ja immer wieder neu. Neue Prüfer*innen werden instruiert, ältere Prüfer*innen werden sensibilisiert auf neuere Themen zu schauen. Und dadurch sind wir, denke ich, auf einem recht guten Weg, auch unsere Schulungen dementsprechend anzupassen auf neue Rechtslagen, Tatsachen, wie diese Influencer, Youtuber und so weiter. Das wir noch weiterhin Erfahrungsgewinn mitteilen können.“

Ob der derzeitige Prüfumfang notwendig und angemessen ist, wird teilweise in Frage gestellt, wie das nachfolgende Zitat verdeutlicht:

„Ich finde es schwer, da das große Ganze zu betrachten. Man kriegt aus unserem Haus natürlich mit, dass es ganz viele neue abgabepflichtige Unternehmer gibt. Aus diesem Grund glaube ich schon, dass das auch was gebracht hat. Ich frage mich, ob der betriebene Aufwand im Verhältnis steht. (...). Jetzt wird ja quasi jedes Unternehmen alle vier Jahre wieder geprüft. Es gibt auch inzwischen sicherlich eine breite Akzeptanz. Das ganze Thema Künstlersozialversicherung ist viel bekannter, auch in den Steuerbüros, die haben da jetzt eher ein Auge drauf. In diesem Fall finde ich es gut, dass dieser Aufwand betrieben wurde über die vier Jahre. Ob das allerdings in dem Aufwand weiter betrieben werden muss, dass jedes kleinste Unternehmen geprüft wird oder ob man das differenzierter regeln kann, frage ich mich.“

Andererseits wird aber auch die Auffassung vertreten, dass die Um- und Durchsetzung von Regelungen eine gewisse Form der Kontrolle (durch entsprechende Institutionen) erfordert und diese mit Aufwand verbunden sind.

„Ich persönlich sehe es so, dass ein bestehendes Gesetz auch von jemandem geprüft werden muss, sonst wird es nicht eingehalten. Natürlich steht ein gewisser Aufwand dahinter. Und sowohl die DRV als auch wir dürfen ja eigentlich nie Mehr-Ergebnisse haben. Denn wenn sich alle an die Gesetze halten würden, würde es keine Mehr-Ergebnisse geben, doch man hätte trotzdem Unkosten, weil es eben gemacht werden muss. Das ist meine persönliche Meinung dazu. Ich denke auch, dass das auch weiterhin passieren muss.“

Von den befragten RV-Prüfer*innen sagen nur 16%, dass der Aufwand zur Erreichung einer höheren Abgabegerechtigkeit angemessen ist. 63% halten den Aufwand für zu hoch, und 21% können das Verhältnis von Aufwand und Nutzen nicht einschätzen.

Vor diesem Hintergrund sind die Einschätzungen der RV-Prüfer*innen zu der Frage, ob die Prüfkontingente bei gleichzeitiger Beibehaltung der Abgabegerechtigkeit reduziert werden können, interessant. Die Hälfte der befragten Prüfer*innen (51%) schätzt, dass die Prüfkontingente reduziert werden können. 27% dagegen halten eine solche Veränderung eher nicht für wirksam, und 22% können dies nicht beurteilen. Dem steht allerdings gegenüber, dass die Mehrheit der Prüfer*innen (80%) bei den Erfassungsprüfungen und knapp die Hälfte (47%) bei den Bestandsprüfungen davon ausgehen, dass die Arbeitgeber*innen es darauf ankommen lassen, dass bei der Prüfung KSA-pflichtige Sachverhalte entdeckt werden (siehe oben zu den Informationsbedarfen unter 6.3). Insofern wäre bei einer Reduktion des Prüfumfanges (Anzahl der Prüfungen) davon auszugehen, dass dies ggfs. deutlich zu Lasten der die Abgabegerechtigkeit gehen würde.

Hinsichtlich des Prüfaufwands spricht sich ein Teil der befragten RV-Prüfer*innen eine Erhöhung der Zeiteinsätze für die KSA-Prüfung aus, da diese als sehr knapp und nicht ausreichend empfunden werden, um der Komplexität der zu prüfenden Sachverhalte gerecht zu werden. Teilweise gilt dies generell für die Prüfungen, teilweise wird dies insbesondere bei großen und umfangreichen Prüfungen gesehen.

11.2 Beratungsangebote

Eine Ausweitung der Beratung der Arbeitgeber*innen in Form der Hinweise über die Abgabepflicht in den Kategorien I und II halten 41% der RV-Prüfer*innen für eine wirksame Optimierungsmöglichkeit. Etwas weniger (36%) dagegen halten dies für eher nicht wirksam, und 23% können dies nicht beurteilen. Dies spiegelt das eher uneinheitliche Bild der oben dargestellten Antworten auf die Frage, ob sich die Beratung bewährt hat, wider.

Eine grundsätzliche Ausweitung der Beratung von Arbeitgeber*innen über die Hinweise über die Abgabepflicht hinaus können sich sowohl die KSK-Prüfer*innen als auch die RV-Prüfer*innen als effektives Mittel vorstellen, um über die KSA und die Abgabepflicht zu informieren.

11.3 Geringfügigkeitsgrenze

Die Geringfügigkeitsgrenze wird von den Befragten unterschiedlich beurteilt. Von den RV-Prüfer*innen wird sie als Erleichterung der KSA-Prüfung gesehen. Auch ein Teil der Steuerberater*innen sieht Vorteile darin. Die befragten Arbeitgeber*innen hingegen sehen eher selten einen Vorteil. Sie sehen nach wie vor den Aufwand, festzustellen, was abgabepflichtige Entgelte sind und auf dieser Basis zu überprüfen ob die Grenze von 450 Euro nicht überschritten wird. Dennoch wird auch von den Arbeitgeber*innen – genau wie von den Steuerberater*innen und RV-Prüfer*innen – eine Erhöhung dieser Grenze vorgeschlagen. Als Gründe für eine Erhöhung der Grenze geben die Prüfer*innen an, dass sowohl bei Arbeitgeber*innen wie auch bei der Künstlersozialkasse und den RV-Trägern der Verwaltungsaufwand bei solchen Kleinbeträgen bei weitem die ansonsten eingenommenen Beiträge übersteigt.

11.4 Austausch zwischen DRV und KSK

Ein wichtiger Punkt, der von fast allen KSK-Prüfer*innen angesprochen wird, ist die Organisation des Datenaustauschs zwischen KSK und RV-Trägern. Hier ist aus Sicht der KSK-Prüfer*innen eine Optimierung erforderlich.

Wie oben unter 8.4.1 beschrieben, ist eine klare Trennung von Informationen zu den Grunddaten der Unternehmen und von inhaltlichen/rechtlichen Fragen im Rahmen von Prüfungen seitens der KSK vorgesehen. Allerdings berichten die interviewten KSK-Prüfer*innen, dass die Hotline zum fachlichen Austausch, auch des Öfteren für eine Datenabfrage (z.B. Abgabenummer) genutzt wird. Es wird angeregt, dieses so weit wie möglich zu vermeiden (z.B. durch erneute oder wiederholte Hinweise auf die eigens dafür zuständige Stelle und gleichzeitige Sicherstellung, dass die Abfrage dort schnell erfolgen kann). Die KSK-Prüfer*innen sehen ihre Arbeit bei der Hotline eindeutig als Beratungs- und Unterstützungsleistung, wie aus dem folgenden Zitat ersichtlich wird.

„Die Hotline ist im Rahmen einer vernünftigen Beratung wertvoll, da wir auch einen Erkenntnisgewinn daraus ziehen, auch zur Aufrechterhaltung des guten Kontakts bei den DRV-Prüfungen. (...) Man kennt sich im Laufe der Jahre, und dann kommen auch die gehaltvollen Fragen. Nur bei den Datenabfragen muss was passieren.“

Grundsätzlich wird die Prüftätigkeit der RV-Träger im Rahmen der Gesamtsozialversicherungsprüfung als gute Möglichkeit gesehen, viele Unternehmen zu prüfen. Dies könne die KSK mit ihrer geringen Anzahl von Prüfer*innen nicht leisten. Die KSK-Prüfer*innen sehen sich insbesondere in der Rolle der KSA-Spezialisten – zum einen, um Wissen zu sammeln und weiterzugeben, und zum anderen, um Prüfungen durchzuführen, die entsprechendes Spezialwissen erfordern oder mit einem großen Aufwand verbunden sind. Die KSK-Prüfer*innen vermuten, dass die Zeitanteile der RV-Prüfer*innen für aufwendige Prüfungen, die spezialisiertes Wissen erfordern, zu gering sind. Vor diesem Hintergrund wird von mehreren KSK-Prüfer*innen der Wunsch geäußert, mehr Flexibilität hinsichtlich des Prüfkontingents zu haben. Dies bezieht sich insbesondere auf die Möglichkeit, auch kurzfristig Prüfungen zu übernehmen.

Die Möglichkeit einer flexiblen Übergabe von Prüfungen zwischen RV-Prüfer*innen und KSK-Prüfer*innen wird insbesondere bei aufwendigen Fällen angeregt:

„Ich würde mir wünschen, dass man es so regeln könnte, dass die DRV-Prüfer*innen ganz unkompliziert solche aufwendig zu prüfenden Unternehmen an uns abgeben könnten. Das wäre mein Vorschlag.“

10% der RV-Prüfer*innen, die Optimierungsvorschläge machten (n=513), können sich gut vorstellen, dass die KSA-Prüfungen nur von KSK-Prüfer*innen durchgeführt werden oder bestimmte Verwertertypen (insbesondere die typischen Verwerter) von KSK-Prüfer*innen geprüft werden. Sie präferieren eine Abgabe der KSA-Prüfungen an die KSK, wie das folgende Zitat einer/eines RV-Prüfer*in beispielhaft verdeutlicht.

„Im Idealfall wird die KSK-Prüfung wieder ausgelagert. Ich habe oft das Gefühl, weder der GSV- noch der KSA-Prüfung zu 100% gerecht werden zu können, da die Einzelfälle teilweise sehr speziell sind und dadurch sehr viel Zeit in Anspruch nehmen. Da fehlt es uns dann an dem nötigen Hintergrundwissen.“

9% wünschen sich eine umfangreichere Unterstützung durch die KSK. Hier werden mehr Schulungen, eine bessere Erreichbarkeit, mehr praxisbezogene Unterstützung, Textbausteine und Fallbeispiele oder Kurzanleitungen genannt. Auch die Möglichkeit der „Rückgabe“ von sehr schwierigen Prüfungen ist ein Unterstützungswunsch. Ein weiterer Vorschlag ist, dass spezialisierte Prüfer*innen die KSA-Prüfung durchführen.

11.5 Digitalisierung von Arbeitsprozessen

Da die Mehrheit der befragten RV-Prüfer*innen in der euBP eine Erleichterung bei der KSA-Prüfung sehen (70%, siehe oben), halten zwei Drittel (66%) der Prüfer*innen eine Teilnahme von mehr Arbeitgeber*innen an der elektronisch unterstützten Betriebsprüfung unter Einschluss der Finanzbuchhaltung für wirksam.

Auch die KSK-Prüfer*innen sehen Vorteile in der Möglichkeit, mehr Aufgaben digital zu bearbeiten. Dies kann bestimmte Arbeitsprozesse vereinfachen und beschleunigen, wie z.B. den Austausch von Unterlagen zwischen der KSK und Unternehmen.

Auch von einigen Vertreter*innen der Ausgleichvereinigungen wird eine Digitalisierung von Prozessen als Aufwandsminimierung und Bürokratieabbau beschrieben und als Optimierungsmöglichkeit formuliert.

„Ich habe da eine Idee. Und zwar wurde ja jetzt eingeführt, dass die Unternehmen digital ihre Jahresarbeitsentgelte an die Berufsgenossenschaften melden müssen. Und schön wäre zum Beispiel, wenn man darüber auch, für die Teilnehmer an der AV, irgendwie so eine Abrufmöglichkeit bekommen könnte. Dass man nicht dieses ständig anschreiben und nachfragen muss, sondern dass man das irgendwie abrufen könnte, oder die KSK das einem selbst meldet, weil die das dann abrufen können. Also das wäre schön, wenn es da so eine Verbindung geben würde zwischen der Berufs-genossenschaft und der KSK. Dass diese Jahresarbeitsentgelte vielleicht auf einem abgekürzten Weg, also praktisch digital hin- und hergeschickt werden könnten, ohne dass diese Unternehmen da unbedingt miteingebunden werden müssen.“

11.6 Ausgleichsvereinigungen

Wie oben im Kapitel 10.5 dargestellt, lassen sich bei den interviewten Vertreter*innen zwei grundsätzlich unterschiedliche Einschätzungen hinsichtlich des Optimierungsbedarfs identifizieren. Zum einen gibt es den Vorschlag, eine Umlage einzuführen, da dies von den Vertreter*innen als effizienteres und eher bürokratiearmes Verfahren gesehen wird. Damit geht ihrer Ansicht nach auch eine deutliche Minimierung des Aufwands für die Mitglieder der AVen einher. Ein weiterer relevanter Punkt ist, dass Rechtssicherheit geschaffen werde und Fragen nach abgabepflichtigen Entgelten entfallen.

„Keines unserer Mitglieder stellt die Sinnhaftigkeit der Künstlersozialkasse in Frage, aber alle stellen die Sinnhaftigkeit des Verfahrens in Frage. Also was unsere Mitglieder sich wünschen würden, das wäre eine Pauschale. (...) Weil die [Mitglieder] alles richtig machen wollen, und wir als Experten können sie nicht mal richtig beraten. Und da wünschen wir uns, dass diese Rechtsunsicherheit abgeschafft würde und man mit einer Pauschale einfach diese Pflicht erfüllt.“

Auf der anderen Seite gibt es die Vertreter*innen der AVen, die eine Beibehaltung eines individuellen Prozentsatzes für die Mitglieder befürworten. Gründe hierfür sind aus ihrer Sicht, dass dieses Verfahren einen hohen Grad an Gerechtigkeit gewährleistet, auch weil die individuelle Situation miteinbezogen wird. Aber auch diejenigen, dass das momentane Verfahren befürworten, haben Optimierungsvorschläge. Dazu gehört eine z.B. die Verlängerung der Zeitabstände zwischen den Prüfungen und eine andere Auswahl der zu prüfenden Mitglieder (siehe oben unter 10.5).

11.7 Umstrukturierung der KSA

Einige der befragten Arbeitgeber*innen und Steuerberater*innen, die in der Online-Befragung Angaben zu der offen gestellten Frage nach Optimierungsmöglichkeiten machten, sprachen sich für eine Abschaffung der KSA-Prüfung aus. Dagegen wurden tendenziell eher wenige konkrete Anregungen genannt, wie die Prüfung optimiert werden könne. Es wurde z.B. der Wunsch geäußert, dass die Künstler*innen auf der Rechnung vermerken, dass das gezahlte Entgelt abgabepflichtig ist,

oder dass die Künstler*innen den entsprechenden Betrag verrechnen und selbst abführen. In den vertiefenden Kurzinterviews mit Arbeitgeber*innen wurde der Eindruck gewonnen, dass es dabei weniger um die Künstlersozialabgabe allgemein geht als vielmehr um die Prüfung, die von den Arbeitgeber*innen als aufwändig gesehen wird. Auch bestehen offenbar Vorbehalte dagegen, für eine Meldung bei der KSK und für die Berechnung der Abgabehöhe selbst verantwortlich zu sein. Zwar wird zumeist nicht in Frage gestellt, sich an Sozialabgaben zu beteiligen, doch vertreten manche die Auffassung, dass selbstständige Künstler*innen keine eigene Sozialversicherung mehr haben sollten. Ähnlich wie bei den Interviews mit Vertretern der Ausgleichvereinigungen (siehe im vorherigen Kap. 11.6) wird die Möglichkeit einer Umlage vorgeschlagen. Auch 12% der RV-Prüfer*innen, die Angaben zu Optimierungsmöglichkeiten machten, sehen dies als mögliche Option.

Einige RV-Prüfer*innen schlagen die Einbeziehung von juristischen Personen in die Abgabepflicht vor. So sollten auch Zahlungen an juristische Personen des privaten oder öffentlichen Rechts (GmbH, AG, e. V., öffentliche Körperschaften, Anstalten etc.) zur Bemessungsgrundlage zählen. In den Kurzinterviews mit Arbeitgeber*innen wurde berichtet, dass sie darauf achten (sollen), dass sie künstlerische Leistungen tendenziell eher an eine GmbH vergeben als an selbstständige Künstler*innen, um keine KSA zu zahlen.

12. Zusammenfassung und Handlungsempfehlungen

12.1 Zusammenfassung zentraler Ergebnisse der Evaluation

(1) Auftrag und Hintergrund der Evaluation

Mit dem zum Januar 2015 in Kraft getretenen Künstlersozialabgabestabilisierungsgesetz (KSASTabG) sollte erreicht werden, dass der Abgabesatz zur Künstlersozialversicherung stabilisiert, ein weiterer Anstieg des Künstlersozialabgabesatzes vermieden und die Abgabegerechtigkeit unter den abgabepflichtigen Unternehmen erhöht wird. Weitere Ziele waren, die angewandten Prüfverfahren verwaltungseffizient zu gestalten, d.h. bei möglichst geringem Aufwand eine möglichst hohe Prüfwirksamkeit zu erreichen, sowie eine Verwaltungserleichterung durch Einführung einer Geringfügigkeitsgrenze in Höhe von 450 Euro. Ebenfalls sollte die Gründung von Ausgleichsvereinigungen für die KSK nach § 32 KSVG sowie die Verfahrenspraxis für die Unternehmen erleichtert werden.

Nach einem Zeitraum von vier Jahren war zu evaluieren, inwieweit diese Zielsetzung erreicht wurde und wie sich Kosten und Ertrag seither entwickelt haben. Dabei sollten die Auswirkungen der Regelungen auf die Erbringer von Sozialleistungen entsprechend des Anliegens des Bundesrates gesondert betrachtet werden.³⁶

(2) Evaluationskonzept und methodisches Vorgehen

Die Evaluation erfolgte nach einem dreistufigen Evaluationskonzept: Zunächst erfolgte im ersten Schritt eine Auswertung vorhandener Daten der DRV und der KSK. Beide Datensätze wurden zusammengefügt, so dass die Prüfergebnisse der DRV und die Entgelte und Angaben der KSK gemeinsam für das jeweilige Jahr vorlagen. Im zweiten Schritt wurden die Perspektiven der involvierten Akteure mittels quantitativer und qualitativer Methoden erhoben. Die RV-Prüfer*innen (n=3.600, Rücklaufquote 41%) wurden in einer bundesweiten Online-Erhebung befragt. Zufällig ausgewählte Stichproben von geprüften Arbeitgeber*innen (n=18.440) und von Steuerberater*innen, die Arbeitgeber*innen bei der KSA-Prüfung unterstützt haben (n=6.000), wurden in einer weiteren Online-Erhebung befragt (Rücklaufquote jeweils 4%). An der Befragung der Arbeitgeber*innen haben vor allem diejenigen aus Erfassungsprüfungen mit Beanstandungen und aus Bestandsprüfungen teilgenommen. Unterrepräsentiert sind die kleinen und mittelgroßen Arbeitgeber*innen aus Erfassungsprüfungen ohne Beanstandungen. In Form von Interviews wurden alle 12 KSK-Prüfer*innen sowie 12 Ausgleichsvereinigungen und die zuständige Aufsichtsbehörde befragt. Ergänzend wurden 12 Interviews mit Arbeitgeber*innen zu einzelnen klärungsbedürftigen Fragen geführt.

(3) Stabilisierung des Abgabesatzes

Die Zahl der Versicherten und das von den Beitragspflichtigen geschätzte Einkommen sind in den letzten Jahren gestiegen, was zu einem Anstieg der Versichertenbeiträge, aber auch zu einem erhöhten Finanzierungs- und Abgabebedarf geführt hat. Der Abgabesatz stieg im Jahr 2005 auf 5,8%, lag in den Jahren 2014 bis 2016 bei 5,2% und ist seit 2018 konstant bei 4,2% geblieben. Somit ist seit dem Jahr 2018 eine Stabilisierung des Abgabesatzes trotz des Anstiegs der Zahl der Beitragszahler*innen und der Höhe ihrer Einkommen gelungen, wozu mehrere Faktoren beigetragen

³⁶ Bundesrat (2014): Entwurf eines Gesetzes zur Stabilisierung des Künstlersozialabgabesatzes (Künstlersozialabgabestabilisierungsgesetz – KSASTabG). Stellungnahme des Bundesrats vom 13. Juni 2014, BR-Drs. 181/14 -B, hier: S. 3 Nr. 9.

haben: die gestiegenen Honorarsummen der Unternehmen sowie deren umfassendere Heranziehung durch eine Ausweitung der Prüfverfahren.

(4) Optimierung der Abgabegerechtigkeit

Die Zahl der Unternehmen, die in Form einer Prüfung oder Beratung mit der KSA befasst wurden, hat sich seit 2015 auf insgesamt jährlich mehr als 700.000 Unternehmen erhöht. Darunter waren im Jahr 2019 rund 360.000 Erfassungsprüfungen, weiterhin wurden 370.000 Arbeitgeber*innen mit weniger als 20 Beschäftigten (KAT I und II) mit den „Hinweisen über die Abgabepflicht nach dem Künstlersozialversicherungsgesetz“ beraten, von denen rund 340.000 diese Beratung bestätigten. Einschließlich rd. 62.000 Bestandsprüfungen wurden im Jahr 2019 rund 760.000 Unternehmen kontaktiert.

Abgabepflichtig sind jährlich rund 100.000 Unternehmen, die durch die DRV mit der KSA in Berührung kommen (Stand 2019). Dies sind die rd. 62.000 Unternehmen im Bestand der KSK, rd. 30.000 Unternehmen, die sich im Ergebnis einer Erfassungsprüfung als abgabepflichtig erwiesen haben und rd. 8.000 Selbstmelder mit Abgabepflicht. Die Zahl der Bestandsprüfungen ist von 3.441 im Jahr 2013 über rd. 26.000 im Jahr 2015 auf rd. 62.000 Prüfungen im Jahr 2019 gestiegen.

Bei knapp 10% der Erfassungsprüfungen wurde eine Abgabepflicht festgestellt. Vor Inkrafttreten des KSASTabG waren 22% der vergleichsweise geringen Zahl geprüfter Unternehmen abgabepflichtig. Seit 2015 sind jährlich etwa 30.000 Unternehmen abgabepflichtig, dies sind 8% der deutlich höheren Zahl geprüfter Unternehmen. Darunter sind rund 25.000 Eigenwerber, über 2.000 typische Verwerter und knapp 2.000 Generalklauselunternehmen. Mit zunehmender Unternehmensgröße steigt die Wahrscheinlichkeit, dass bei einer Erfassungsprüfung abgabepflichtige Entgelte festgestellt werden. Der Anteil abgabepflichtiger an allen geprüften Unternehmen liegt in KAT I bei 4% und steigt über 8% in KAT II und 12% in KAT III auf 20% in KAT IV und V. Dies kann daran liegen, dass kleinere Unternehmen seltener überhaupt künstlerische oder publizistische Leistungen oder Werke in Anspruch nehmen oder die Höhe der Honorarsummen die Geringfügigkeitsgrenze nicht überschreitet.

Von insgesamt rd. 220.000 bei der KSK geführten Bestandsunternehmen im Jahr 2019 waren rund 118.000 typische Verwerter, 95.000 Eigenwerber und 7.000 Generalklauselunternehmen. Mit Wirkung des KSASTabG ist die Zahl der Eigenwerber im Bestand der KSK stark angestiegen. Verglichen mit dem Zeitpunkt vor dem Wirkungseintritt des KSASTabG hat sich der Bestand der Eigenwerber bis zum ersten Prüfjahr der vollen Wirksamkeit im Jahr 2014 mehr als verdoppelt, während die anderen beiden Verwertertypen auf etwa dem gleichen Niveau geblieben sind. Die Anzahl der anderen beiden Verwertertypen ist ebenfalls angestiegen.

Die jährliche Zahl der Selbstmelder, die infolge einer Information über die KSA von sich aus Angaben machen, hat sich von 4.500 im Jahr 2014 auf rd. 11.000 im Jahr 2018 mehr als verdoppelt. Bei drei Vierteln der Selbstmelder liegt tatsächlich eine Abgabepflicht vor. Weiterhin wurden durch die neuen Regelungen zur Beratung jährlich zwischen 23.000 und 30.000 Arbeitgeber*innengeprüft, die sonst nicht geprüft worden wären. Von diesen erweisen sich 11% als abgabepflichtig. Im Zeitraum von 2015 bis 2019 kamen insgesamt etwa 50.000 abgabepflichtige Unternehmen in den Bestand der Künstlersozialkasse, die nicht durch die regulären Prüfungen erfasst wurden, darunter 36.500 Selbstmelder und 14.000 Arbeitgeber*innen, die die erhaltene Beratung nicht bestätigt hatten. Somit haben die Maßnahmen des KSASTabG über die jährlich vorab festgelegten Erfassungsprüfungen hinaus eine Wirkung auf die Erfassung abgabepflichtiger Unternehmen. Insbesondere die Beratung der nicht geprüften Arbeitgeber*innen, die damit verbundene Sensibilisierung und die daraus resultierenden Prüfungen tragen dazu bei.

Es kann davon ausgegangen werden, dass die Hinweise über die Abgabepflicht zur Information über die KSA (87% der Arbeitgeber*innen erhielten neue Informationen oder Antworten auf ihre Fragen) und somit zu einer Steigerung der Abgabegerechtigkeit beitragen. Allerdings werden durchaus Verbesserungsmöglichkeiten bei der Ausgestaltung des Beratungsschreibens gesehen, und es gibt Hinweise darauf, dass die Informationen von den Arbeitgeber*innen nicht immer richtig eingeordnet werden können.

(5) Erhöhung der Einnahmen der KSK

Die Anteile der Erfassungsprüfungen mit Beanstandungen sind von 6% im Jahr 2008 bis zu einem Höchstwert von 42% im Jahr 2012 angestiegen, in den Jahren 2013 und 2014 auf 25% gesunken und liegen seit Einführung des KSASTabG auf einem Niveau von 7 bis 8%. Die Anteile der Beanstandungen an den Bestandsprüfungen stiegen zunächst von 29% im Jahr 2013 auf 37% im Jahr 2014 und sanken dann über 27% in den Jahren 2015 und 2016 bis auf 21% im Jahr 2019.

Differenziert nach der Größenkategorie der Unternehmen zeigt sich, dass Arbeitgeber*innen mit mehr Beschäftigten eher Beanstandungen haben als Arbeitgeber*innen mit weniger Beschäftigten. Der Unterschied zwischen den kleinsten und größten Unternehmen beträgt bei den Bestandsprüfungen 14 Prozentpunkte und bei Erfassungsprüfungen 16 Prozentpunkte.

Die aus den Prüfungen resultierenden Einnahmen (Nachforderungen abzüglich Gutschriften) aus Erfassungsprüfungen erreichten im Jahr 2008 einen Maximalwert von 41 Mio. Euro, bevor der Wert bis 2012 auf 6 Mio. Euro sank. Die Einnahmen aus Bestandsprüfungen stiegen von 2,6 Mio. Euro im Jahr 2013 auf den Maximalwert von 9,6 Mio. Euro im Jahr 2016 an. Mit Inkrafttreten des KSASTabG stiegen die Einnahmen somit auf Werte um rd. 20 Mio. Euro pro Jahr aus Erfassungsprüfungen und rd. 9 Mio. Euro pro Jahr aus Bestandsprüfungen an. Die Einnahmen pro Prüfung sind bei größeren Unternehmen höher als bei kleineren Unternehmen. Hinzu kommen Einnahmen aus Säumniszuschlägen, die im Jahr 2016 bei Erfassungsprüfungen rd. 270.000 Euro und bei Bestandsprüfungen rd. 800.000 Euro betragen.

Die indirekten Auswirkungen der Prüfungen in Form der von Selbstmeldern nach erfolgter Information abgeführten Beträge liegen zwischen 14 Mio. Euro in den Jahren 2015 und 2016 und 19 Mio. Euro im Jahr 2018.

Der Großteil der Einnahmen aus den Prüfungen entsteht bei Erfassungsprüfungen, da deren Anzahl seit 2015 deutlich gestiegen ist. Darunter haben Eigenwerber seit 2015 den größten Anteil. Zu den Gesamteinnahmen tragen seit 2015 die Eigenwerber mit Beträgen zwischen 13 und 16 Mio. Euro pro Jahr am meisten bei. Die Einnahmen aus Prüfungen bei den typischen Verwertern betragen seit dem Jahr 2015 zwischen 4 und 5 Mio. Euro. Die Einnahmen von Generalklauselunternehmen liegen bei rd. 1,5 Mio. Euro. In der Summe liegen die Einnahmen aus Prüfungen der Rentenversicherung einschließlich der Säumniszuschläge und der Abgaben von Selbstmeldern zwischen 42 Mio. Euro im Jahr 2015 und rd. 49 Mio. Euro in den Jahren 2016 und 2018. Hinzu kommen etwa 1,6 Mio. Euro jährliche Einnahmen aus Schwerpunktprüfungen der KSK.

(6) Verhältnis von Aufwand und Ertrag der Prüfungen

Der finanzielle Prüfaufwand der Verwaltung lag im Jahr vor Inkrafttreten des KSASTabG bei 4,2 Mio. Euro. Nach dessen Inkrafttreten und der deutlich höheren Zahl an Prüfungen lag der monetäre Aufwand der Prüfungen bei rd. 20 Mio. Euro in den Jahren 2015 und 2016 sowie rd. 21 Mio. Euro in den Jahren 2017 bis 2019. Diesem Prüfaufwand stehen die Prüfergebnisse (Erträge aus Nachforderungen und Säumniszuschlägen abzüglich Gutschriften plus Beiträge aus Selbstmeldungen) gegenüber. Die Jahressummen sind seit Inkrafttreten des KSASTabG von rd. 27 Mio. Euro im Jahr 2014 vor Inkrafttreten des KSASTabG auf weit über 40 Mio. Euro in den Jahren 2015

bis 2018 gestiegen und lagen im Jahr 2019 bei rd. 39,8 Mio. Euro (zuzüglich 1,6 Mio. Euro pro Jahr Einnahmen der KSK).

Die Erträge übersteigen die Kosten pro Prüfung zum Teil erheblich, dies gilt auch für kleinere Unternehmen. Wenn die Prüfungen von Unternehmen dieser Kategorie nicht mehr durchgeführt würden, bedeutete dies eine Verletzung des Ziels der Abgabegerechtigkeit, und möglicherweise würden kleinere Unternehmen von sich aus weniger Abgabepflichten melden, wenn sie nicht mehr damit rechnen müssten, dass ihre Angaben überprüft werden.

Der finanzielle Prüfaufwand der Wirtschaft lag im Jahr 2014 vor Inkrafttreten des KSASTabG unter 2 Mio. Euro. Seit dem Jahr 2015 stieg der monetäre Aufwand der Prüfungen für die Unternehmen auf Jahreswerte um rd. 10 Mio. Euro an.

Der Online-Befragung von Arbeitgeber*innen lassen sich keine Hinweise darauf entnehmen, dass die Regelungen des KSASTabG sich stärker auf den Aufwand oder die Belastung von Erbringern von Sozialleistungen auswirken. Ein Vergleich der Erbringer von Sozialleistungen mit den übrigen Unternehmen auf der Grundlage der Daten der DRV ergibt hinsichtlich des Anteils, der abgabepflichtig ist, dass der Anteil der Erfassungsprüfungen mit Abgabepflicht an allen Erfassungsprüfungen bei Erbringern von Sozialleistungen mit 11,5% höher ist als bei den übrigen Unternehmen mit 7,7%. Diese Differenz steigt mit zunehmender Größe des Unternehmens.

Ein Abgleich der Ergebnisse der ISG-Evaluation mit den Berechnungsergebnissen des Statistischen Bundesamts ergibt keine gravierende Diskrepanz. Das ISG berechnet den Mehraufwand für die Verwaltung um 1,3 Mio. Euro höher und den Mehraufwand für die Wirtschaft um 4 Mio. Euro niedriger als das Statistische Bundesamt, letzteres ohne Berücksichtigung der Heranziehung von Steuerberatern. Somit stimmen die Ergebnisse beider Herangehensweisen von der Größenordnung her etwa überein. Das BMAS hatte im Gesetzgebungsverfahren den Verwaltungsaufwand niedriger eingeschätzt als die von Statistischem Bundesamt und ISG berechneten Werte, war allerdings von einer nur halb so hohen Zahl der Prüfungen mit Beanstandungen ausgegangen, deren Prüfung sehr aufwändig ist. Auch der Aufwand für die Wirtschaft fällt diesen Berechnungen zufolge höher aus als vom BMAS ursprünglich angenommen.

(7) Einführung einer neuen Geringfügigkeitsgrenze

Die Bewertung der neu eingeführten Geringfügigkeitsgrenze fällt unterschiedlich und teilweise widersprüchlich aus. Aus Sicht der Befragten Prüfer*innen trägt die Einführung einer Geringfügigkeitsgrenze zu einer Verwaltungs erleichterung bei. Die Steuerberater*innen bewerten diese Möglichkeit weniger positiv, und die Mehrheit der Arbeitgeber*innen sieht darin keine Erleichterung, was auch damit zusammenhängen kann, dass sie zunächst alle relevanten Unterlagen zusammenstellen und dann prüfen müssen, ob die Geringfügigkeitsgrenze in Anspruch genommen werden kann oder nicht. Vor den Hintergrund ihrer bisherigen Erfahrungen sprechen sich die RV-Prüfer*innen für eine Anhebung der Geringfügigkeitsgrenze aus. Vorgeschlagen wird eine Grenze von 1.000 Euro. Auch wenn sie momentan noch nicht so eindeutige Vorteile wie die RV-Prüfer*innen sehen, sprechen sich auch die Arbeitgeber*innen und Steuerberater*innen für eine Anhebung der Geringfügigkeitsgrenze aus.

Bei der derzeitigen Höhe führt die Geringfügigkeitsgrenze zu Einnahmeausfällen der KSK in Höhe von rd. 125.000 Euro pro Jahr, was in Relation zu den jährlichen Einnahmen des KSK einen Anteil von 0,04% ausmacht.

(8) Ausgleichsvereinigungen

Insgesamt kann aus Sicht der KSK festgehalten werden, dass eine gesetzliche Regelung für Abweichungen des Melde- und Abgabeverfahrens erforderlich war und sich diese in der Praxis

bewährt hat. Die Regelung ist nach Einschätzung der Künstlersozialkasse praxisgerecht und führt zum gewünschten Ergebnis. Die Einführung des KSASTabG hat für die Gründung und Überprüfung der AVen in dieser Hinsicht zu keinen neuen inhaltlichen Entwicklungen geführt, sondern war eine (gesetzliche) Anpassung an die bis dahin vertraglich geregelte Praxis. Dies war ein wichtiger Schritt, der zur Beseitigung von Unsicherheiten, zu weniger Diskussionen zwischen den Vertreter*innen der Ausgleichsvereinigungen und der KSK als betreuende Behörde und damit auch zu einem gewissen Bürokratieabbau bei der KSK führte.

*(9) Optimierungsmöglichkeiten aus Sicht der befragten Akteur*innen*

Zu allen Themen der Evaluation wurden von den befragten Akteur*innen Vorschläge zur Optimierung gemacht. Diese Vorschläge wurden zunächst systematisiert und in ihrem breiten Spektrum dargestellt. In Abschnitt 12.2 werden die Vorschläge aufgegriffen, die auf Basis der Evaluationsergebnisse als Handlungsempfehlungen geeignet erscheinen.

(10) Ergänzende Informationen zu einzelnen Forschungsfragen und den Datenquellen

Im Verlauf der Evaluierung und im Austausch mit dem Auftraggeber und der Gemeinsamen Arbeitsgruppe wurde ersichtlich, dass nicht alle Forschungsfragen mithilfe der beschriebenen Methoden beantwortet werden können. Dies betrifft folgende Forschungsfragen:

- Sind Effekte der Erhöhung der Bußgelder auf die angestrebte Abgabe- und Meldeehrlichkeit der Verwerter festzustellen?

Soweit Bußgelder erhoben worden sind, können die zugrunde liegenden Feststellungen anlässlich der Prüfung der ordnungsgemäßen Erfüllung der Meldepflichten nach dem KSVG und der rechtzeitigen und vollständigen Entrichtung der Künstlersozialabgabe und/oder bei der Prüfung der Zahlung des Gesamtsozialversicherungsbeitrags getroffen worden sein. Daher ist eine klare Trennung und Erhebung der Bußgeldeffekte auf die KSA nicht möglich.
- Hat sich bei Arbeitgebern mit Haupt- und Unterbetrieben die Gesamtprüfung aller Betriebe bewährt?

Eine Untersuchung der Bewährtheit der gemeinsamen Prüfung von Haupt- und Unterbetrieben durch die Träger der Rentenversicherung im Sinne der Leistungsbeschreibung ist nach Auskunft der DRV nicht möglich, da diese immer gemeinsam geprüft werden.
- Hat sich die Prüfung im Außendienst bewährt?

Laut Auskunft der DRV ist eine Beantwortung der Frage schwierig, da ein Vergleich zwischen Innen- und Außendienst nicht möglich ist.
- Bei wie vielen „Nullmeldern“ werden im Rahmen von Betriebsprüfungen abgabepflichtige Honorarsummen festgestellt?

Diese Daten liegen der KSK nicht vor, weil die alten „Nullmeldungen“ dann durch die korrigierten Meldungen überschrieben werden.
- Könnte die jährlich erforderliche Abgrenzung des Prüfkontingents bei den Erfassungsprüfungen der RV-Träger im Bereich der Kat I- und II-Unternehmen ggf. optimiert werden, um bessere Prüfergebnisse zu erreichen (z. B. im Bereich der regionalen Verteilung)?
- Könnten ggf. die Kriterien für die Kontingentauswahl weiterentwickelt und verbessert werden (z. B. Identifizierung von Algorithmen, die alle Informationen durchgeführter Arbeitgeberprüfungen einbeziehen und weitgehend automatisiert Schwerpunkte in Bezug auf das Prüfkontingent bei den Erfassungsprüfungen aufzeigen)?

Die Daten, die dem ISG vorliegen, sind aggregierte Daten und Daten aus den Online-Befragungen. Diese reichen für eine differenzierte Antwort zu einer Beurteilung der Kontingentauswahl nicht aus.

Die aggregierten Daten, die dem ISG aus den Statistiken der DRV und der KSK vorliegen, entstehen durch eine Zusammenfassung von Individualdaten, d.h. es liegen keine Daten pro Unternehmen bzw. Arbeitgeber*in vor. So können z.B. keine Aussagen zur regionalen Verteilung gemacht werden, da dieses Merkmal mit anderen kombiniert werden müsste. Hinsichtlich der zur Verfügung gestellten Daten ist anzumerken, dass seitens der DRV Bestandsprüfungen nach Verwertertyp (typische Verwerter, Eigenwerber, Generalklauselunternehmen) nicht zu unterscheiden sind. Nur in Erfassungsprüfungen (ohne regelmäßige Abgabe) ist diese Unterscheidung möglich.

12.2 Handlungsempfehlungen

Die im Folgenden ausgearbeiteten Handlungsempfehlungen basieren auf den empirischen Ergebnissen der Evaluation. Sie verstehen sich als ein Vorschlag zur Diskussion dieser Ergebnisse, an der politische Schlussfolgerungen aus der Evaluation anknüpfen können.

A. Abgabesatz

(1) Stabilisierung des Abgabesatzes

Eine Stabilisierung des Abgabesatzes ist in den letzten Jahren gelungen. Dazu haben mehrere Faktoren wie eine Bekanntmachung der KSA und der Voraussetzungen für eine Abgabepflicht sowie eine Ausweitung der Prüfungen beigetragen. Insoweit ist zu empfehlen, den eingeschlagenen Weg grundsätzlich weiterzugehen.

B. Abgabegerechtigkeit

(2) Mehr Abgabegerechtigkeit durch Ausweitung der Prüfungen

Mit der erheblichen Ausweitung der Prüfungen infolge des KSASabG konnten deutlich mehr Unternehmen erreicht werden als vorher. Dies hat zu einer Zunahme der Abgabegerechtigkeit geführt und sollte daher fortgeführt werden.

(3) Einrichtung einer Prüfgruppe bei der KSK

Die Einrichtung der KSK-Prüfgruppe hat sich bewährt. Durch branchenspezifische Prüfungen werden relevante Erkenntnisse gewonnen, gesichert, aufbereitet und an die Prüfer*innen der RV-Träger und der KSK weitergegeben. Die Unterstützung und Begleitung der KSK auch in Form von gemeinsamen Prüfungen mit RV-Prüfer*innen oder die Übernahme besonderer Einzelfälle ist ein wichtiges und sinnvolles Instrument. Die KSK-Prüfgruppe sollte weiterhin Prüfungen durchführen – insbesondere um eine Wissenssteigerung und die Weitergabe von Informationen für die KSA zu gewährleisten. Dadurch kann auch zu einer Optimierung der Beratung von allen beteiligten Akteuren (Prüfer*innen, Unternehmen und Steuerberater*innen) sowie der Gestaltung von Informationsmaterial und -wegen beigetragen werden.

(4) Fortsetzung und Anpassung der „Hinweise über die Abgabepflicht“

Auch die flankierende Strategie der Beratung kleinerer Unternehmen hat sich bewährt. Die weit überwiegende Zahl der beratenen Unternehmen bestätigt die erhaltene Information, und bei den übrigen hat sich eine Prüfung als sinnvoll erwiesen. Die Analysen in Kapitel 6.2 zeigen, dass Beratungen der

nicht geprüften Arbeitgeber*innen eine Wirkung über die jährlich vorab festgelegten Erfassungsprüfungen hinaus auf die Erfassung abgabepflichtiger Unternehmen haben. Zum einen erfolgt eine Sensibilisierung der Arbeitgeber*innen hinsichtlich ihrer Abgabepflicht. Auch wenn der Anstieg der Selbstmelder nicht allein auf die Beratungen zurückzuführen ist, ist davon auszugehen, dass sie einen erheblichen Anteil ausmachen. Zum anderen tragen die aus den nicht bestätigten Beratungen resultierenden Prüfungen zur Erfassung abgabepflichtiger Unternehmen sowie einer Steigerung der Abgabegerechtigkeit und somit zu Einnahmen bei. Ein Vergleich zwischen geplanten Erfassungsprüfungen und Erfassungsprüfungen, die aufgrund einer nicht bestätigten Beratung erfolgen, zeigt, dass unter den letzteren häufiger eine Abgabepflicht festgestellt wird (siehe Tabelle 10).

Eine Fortführung der Beratung in Form der „Hinweise über die Abgabepflicht“ kann daher als sinnvoll erachtet werden. Allerdings empfiehlt sich eine Überprüfung der inhaltlichen Gestaltung der Hinweise. Die befragten Arbeitgeber*innen und Steuerberater*innen sehen den Bedarf einer Überarbeitung für eine noch bessere Verständlichkeit. Diese könnte anhand der Erläuterung praxisnaher Beispiele erfolgen. Es ist an dieser Stelle allerdings darauf hinzuweisen, dass die „Hinweise über die Abgabepflicht“ bereits vier Seiten umfassen und eine Zunahme von Beispielen die Erläuterungen „überfrachten“ und somit eher „leserunfreundlicher“ machen könnten. Es empfiehlt sich daher eher, zu prüfen, inwiefern Informationsmaterial der KSK (z.B. gezielte branchenbezogene Beifügung von komprimierten Informationsschriften und Checklisten) oder Hinweise auf dieses (z.B. durch Verweis auf den Internetauftritt) zur Veranschaulichung genutzt werden kann.

C. Steigerung der Effizienz – Relation von Prüfaufwand und Ertrag

(5) Prüfung kleinerer Unternehmen

Die Gegenüberstellung des Prüfaufwands und der Prüfergebnisse (8.1.1) lässt erkennen, dass sich der Prüfaufwand auch für kleinere Unternehmen der Kategorien I und II bezahlt macht. Daher wird eine Reduktion oder Aufgabe der Prüfungen in dieser Kategorie nicht empfohlen, da dies zu Einnahmeausfällen führen und die Abgabegerechtigkeit verletzen würde. Denn es würden nicht nur die derzeit eigenommenen Beträge aus den Nachforderungen und Säumniszuschlägen entfallen, sondern es wäre auch zu erwarten, dass kleinere Unternehmen von sich aus weniger abgabepflichtige Entgelte melden würden, wenn sie davon ausgingen, dass keine Prüfungen mehr stattfinden. Dadurch würden die Selbstmeldungen reduziert und insgesamt die Abgabegerechtigkeit bei Unternehmen dieser Größe beeinträchtigt. Daher wird empfohlen, den derzeitigen Prüfumfang auch für kleinere Unternehmen beizubehalten.

(6) Ersatz der individuell geprüften KSA durch eine allgemeine Umlage

Seitens einiger Unternehmen wurde vorgeschlagen, die KSA in der derzeitigen Form abzuschaffen und durch die Einführung einer allgemeinen Umlage für alle Unternehmen (analog zur Mutterschaftsumlage) zu ersetzen. Dafür würde sprechen, dass der Prüfaufwand gänzlich entfallen würde. Dieser Vorteil wird allerdings durch die Untersuchungsergebnisse der Aufwand-Ertrag-Relation in Kap. 8 relativiert. Die Annahme, dass der Aufwand gemessen am Ertrag zu hoch sei, wurde nicht bestätigt. Zudem ist dieser Vorschlag auch mit erheblichen Nachteilen verbunden: Die Abgabegerechtigkeit würde nicht mehr gewährleistet, wenn alle Unternehmen gleichermaßen zur Finanzierung herangezogen würden, unabhängig davon, ob sie künstlerische Produkte und Dienstleistungen nutzen oder nicht. Auch würde sich bei der Einführung einer solchen Umlage erst erweisen müssen, ob die Analogie zur Mutterschaftsumlage passend ist und eine Umlage für nur von einem Teil der Unternehmen genutzte Leistungen mit der gleichen Akzeptanz rechnen könnte wie die Mutterschaftsumlage, deren demografischer Nutzen unbestritten der Gesellschaft insgesamt zugutekommt. Eine allgemeine Umlage für alle Unternehmen, ohne zu differenzieren, ob sie

überhaupt künstlerische/publizistische Aufträge vergeben, würde zudem das geltende Strukturprinzip der arbeitnehmerähnlichen „symbiotischen Beziehung“ zwischen Verwertern und Kreativen aufgeben und damit die verfassungsrechtliche Legitimität des Künstlersozialversicherungsgesetzes in Frage stellen.

*(7) Ausweitung und Anpassung der Unterstützungsangebote der KSK für RV-Prüfer*innen*

Die Aufbereitung und Weitergabe der Informationen aus den branchenspezifischen Schwerpunktprüfungen der KSK werden von den RV-Prüfer*innen generell als prüfungserleichternd eingestuft und sollten nach Auffassung der Mehrheit der RV-Prüfer*innen ausgebaut werden. Die Aussagen der RV-Prüfer*innen und die der KSK-Prüfer*innen enthalten Optimierungsvorschläge für den Informationsaustausch. Insbesondere der Erfahrungsaustausch vor allem zu neu auftretenden oder spezifischen Sachverhalten soll intensiviert werden. Bisherige Erfahrungen zeigen, dass z.B. ein Erfahrungsaustausch in Form von offenen Informationsveranstaltungen (Gesprächsrunden), in denen die Prüfer*innen die Gelegenheit haben, Fragen zu stellen, oft hilfreich und zielführend sind. Diese Maßnahmen sind aus Sicht der Evaluation zu empfehlen.

(8) Ausweitung und Anpassung der Unterstützungsangebote für Unternehmen

Die Analysen zeigen, dass die Unternehmen zum heutigen Zeitpunkt über die KSA besser informiert sind als vor Einführung des KSASTabG. Dies ist zu einem großen Teil auf die Ausweitung der Prüfungen und die Beratungen (Hinweise über die Abgabepflicht) zurückzuführen. Aber auch die Informations- und Beratungsangebote der RV-Träger und der KSK tragen viel dazu bei. Dennoch zeigen sich nach wie vor Informationsbedarfe und Unsicherheiten auf Seiten der Unternehmen. Insbesondere die Frage, welche Zahlungen abgabepflichtig sind, ist relevant. Damit hängt auch der Aufwand, den die Unternehmen bei der Vorbereitung auf die KSA-Prüfung beschreiben und als eher hoch einstufen, zusammen. Gleichzeitig beschreiben die Prüfer*innen der KSK und der RV-Träger, dass die Vorbereitung den Aufwand für die Durchführung einer Prüfung maßgeblich beeinflusst – eine gute Vorbereitung seitens des zu prüfenden Unternehmens erleichtert und verkürzt die Dauer der KSA-Prüfung. Hier sollte geprüft werden, inwieweit die Unternehmen im Vorfeld einer KSA-Prüfung bereits bei der Vorbereitung noch besser unterstützt werden könnten. Anzuregen ist eine Prüfung, inwiefern bestehende Angebote (z.B. die Internetseite der KSK mit Definitionen, Praxisbeispielen und Antworten auf häufig gestellte Fragen (FAQ) und die telefonische Beratung) mithilfe von Anwendungen von Künstlicher Intelligenz (KI) optimiert werden können (z.B. Beratung oder Support durch sogenannte „Chatbots“). Auch wäre eine interaktive digitale Vorab-Prüfung denkbar, jedoch je nach Sachzusammenhang schwierig. Eine möglicherweise sinnvolle externe Beratung für eine solche Weiterentwicklung im Bereich KI stünde allerdings in Abhängigkeit von den zur Verfügung stehenden Haushaltsmitteln.

(9) Auswirkungen auf die Erbringer von Sozialleistungen

Sowohl die Auswertung der Daten der RV als auch die Online-Befragungen des ISG haben ergeben, dass es keine Hinweise darauf gibt, dass sich die Regelungen des KSASTabG nachteilig auf die Erbringer von Sozialleistungen und den Aufwand, den sie hinsichtlich der KSA haben, auswirken. Aus diesem Grund wird kein Anlass zu einer spezifischen Änderung von Regelungen, die ausschließlich Erbringer von Sozialleistungen betreffen, gesehen.

D. Geringfügigkeitsgrenze

(10) Anhebung der Geringfügigkeitsgrenze

Die neu eingeführte Geringfügigkeitsgrenze in Höhe von 450 Euro wird von den RV-Prüfer*innen als eine Erleichterung bei der Durchführung der KSA-Prüfung gesehen. Die Steuerberater*innen sehen

ebenfalls Vorteile – allerdings in einem geringeren Umfang als die RV-Prüfer*innen. Die Mehrheit der Arbeitgeber*innen, bei denen die Grenze bereits zur Anwendung kam, sieht bisher keine Erleichterung durch Einführung der Grenze.³⁷ Ein Grund dafür, dass die Arbeitgeber*innen bisher wenig von der Einführung dieser Grenze profitieren, könnte sein, dass Arbeitgeber*innen nach wie vor bzw. immer wieder Schwierigkeiten bei der Feststellung der abgabepflichtigen Entgelte haben. Denn auch für die Entscheidung, ob die Summe der Entgelte aus den in einem Kalenderjahr erteilten Aufträge 450 Euro unter- oder überschreitet, muss bekannt sein, welche Aufträge unter die Abgabepflicht fallen. Hier könnte eine Anpassung der Information über die Abgabepflicht eventuell helfen und die Anwendung der Grenze für Arbeitgeber*innen klarer zu machen.

Unabhängig davon spricht sich die Mehrheit der Arbeitgeber*innen und Steuerberater*innen und ein Viertel der RV-Prüfer*innen für die Anhebung der Grenze (Vorschlag der Prüfer*innen: auf jährlich 1.000 Euro) aus, da aus ihrer Sicht der Aufwand die Einnahmen bei kleinen Beträgen übersteigt. Wenn auch dieses Argument eine gewisse Berechtigung hat, bleibt doch – ebenso wie bei den Vorschlägen für eine pauschalierte Abgabenerhebung – der damit verbundene negative Effekt auf die Abgabegerechtigkeit einzuwenden. Zudem sind in Zeiten erschwerter finanzieller Rahmenbedingungen für die Künstlersozialkasse durch die anhaltende Corona-Pandemie die zu erwartenden, wenn auch niedrigen Einnahmeausfälle für die KSK (ca. 0,04% der jährlichen Einnahmen) nicht außer Acht zu lassen. Daher empfehlen wir, die Möglichkeit einer moderaten Anhebung der Grenze ggfs. zu einem späteren Zeitpunkt zu prüfen, allerdings sollte sichergestellt sein, dass die Entwicklung der dadurch bedingten Einnahmeausfälle fortlaufend beobachtet wird.

E. Erleichterungen für Ausgleichsvereinigungen

(11) Mehr Klarheit für Ausgleichsvereinigungen

In der Möglichkeit, sich in Ausgleichsvereinigungen zusammenzuschließen, sehen viele Gesprächspartner*innen Vorteile. Durch das KSASTabG hat sich nur geändert, dass diesbezügliche Regelungen, die vorher vertraglich vereinbart wurden, nun gesetzlich fixiert wurden. Die dadurch herbeigeführte Klarheit wird einhellig begrüßt, so dass in dieser Hinsicht keine Änderung zu empfehlen ist.

³⁷ Diese Einschätzung beruht allerdings auf Antworten von knapp 50 befragten Arbeitgeber*innen, da den meisten der befragten Arbeitgeber*innen die Grenze nicht bekannt ist oder sie bisher nicht zur Anwendung kam.

13. Literaturverzeichnis

- Bundesagentur für Arbeit (2019): Klassifikation der Wirtschaftszweige-2008, <https://statistik.arbeitsagentur.de/Navigation/Statistik/Grundlagen/Klassifikation-der-Wirtschaftszweige/Klassifikation-der-Wirtschaftszweige-2008/Klassifikation-der-Wirtschaftszweige-2008-Nav.html>, Zugriff zuletzt am 26.02.2019
- Bundesministerium für Wirtschaft und Energie (Hg., 2019): Monitoringbericht Kultur- und Kreativwirtschaft 2019. https://www.bmwi.de/Redaktion/DE/Publikationen/Studien/monitoringbericht-kultur-und-kreativwirtschaft-2019.pdf?__blob=publicationFile&v=4 S.25
- Deutsche Rentenversicherung (2020): Schriftenreihe „summa sumarum“ 2002-2020, https://www.deutsche-rentenversicherung.de/DRV/DE/Experten/Arbeitgeber-und-Steuerberater/summa-summarum/Publikationen-e-Paper-und-Broschueren/publikationen_e_paper_broschueren.html
- Engel, H. (2011): Sozialpolitische Grundlagen der sozialen Arbeit, in: Bieker, R. (Hg.): Grundwissen Soziale Arbeit. Band 3. Kohlhammer
- Hopf, C.; Schmidt, C. (1993): Zum Verhältnis von innerfamilialen sozialen Erfahrungen, Persönlichkeitsentwicklung und politischen Orientierungen: Dokumentation und Erörterung des methodischen Vorgehens in einer Studie zu diesem Thema. Hildesheim. <https://nbn-resolving.org/urn:nbn:de:0168-ssoar-456148>.
- Kuckartz, U. (2007): Einführung in die computergestützte Analyse qualitativer Daten. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften.
- Söndermann, M., Backes, C.; Arndt, O.; Brünnink, D. (2009): Kultur- und Kreativwirtschaft: Ermittlung der gemeinsamen charakteristischen Definitionselemente der heterogenen Teilbereiche der „Kulturwirtschaft“ zur Bestimmung ihrer Perspektiven aus volkswirtschaftlicher Sicht. Forschungsgutachten im Auftrag des Bundesministeriums für Wirtschaft und Technologie. Berlin.

Diese Publikation wird im Rahmen der Öffentlichkeitsarbeit des Bundesministeriums für Arbeit und Soziales kostenlos herausgegeben. Sie darf weder von Parteien noch von Wahlbewerbern oder Wahlhelfern während des Wahlkampfes zum Zwecke der Wahlwerbung verwendet werden. Dies gilt für Europa-, Bundestags-, Landtags- und Kommunalwahlen. Missbräuchlich ist insbesondere die Verteilung auf Wahlveranstaltungen, an Informationsständen der Parteien sowie das Einlegen, Aufdrucken oder Aufkleben parteipolitischer Informationen oder Werbemittel. Untersagt ist gleichfalls die Weitergabe an Dritte zum Zwecke der Wahlwerbung. Unabhängig davon, wann, auf welchem Weg und in welcher Anzahl diese Publikation dem Empfänger zugegangen ist, darf sie auch ohne zeitlichen Bezug zu einer bevorstehenden Wahl nicht in einer Weise verwendet werden, die als Parteinahme der Bundesregierung zugunsten einzelner politischer Gruppen verstanden werden könnte. Außerdem ist diese kostenlose Publikation - gleichgültig wann, auf welchem Weg und in welcher Anzahl diese Publikation dem Empfänger zugegangen ist - nicht zum Weiterverkauf bestimmt.

Alle Rechte einschließlich der fotomechanischen Wiedergabe und des auszugsweisen Nachdrucks vorbehalten.