

Bundesministerium für Arbeit und Soziales (BMAS)

(Einzelplan 11)

9 Fehlende angemessene Kontrollmöglichkeiten der Künstlersozialkasse belasten Bund und Unternehmen

(Kapitel 11 04)

Zusammenfassung

Der Künstlersozialkasse (KSK) fehlen angemessene Kontrollmöglichkeiten, um die Angaben ihrer Versicherten zu prüfen. Deswegen kann sie nicht verlässlich feststellen, ob noch eine Versicherungspflicht in der Künstlersozialversicherung (KSV) besteht.

Selbstständige Künstlerinnen und Künstler sowie Publizistinnen und Publizisten können über die KSV in die gesetzliche Renten-, Kranken- und Pflegeversicherung einbezogen werden. Voraussetzung ist, dass ihr voraussichtliches Einkommen aus dieser Tätigkeit über der Versicherungsgrenze von 3 900 Euro liegt. Die Einkommenshöhe des Folgejahres schätzen die Versicherten selbst und melden sie der KSK. Mangels Kontrollmöglichkeiten bleiben überhöhte, knapp über der Versicherungsgrenze liegende Schätzungen folgenlos. Obwohl die versicherungsrechtlichen Voraussetzungen objektiv nicht gegeben sind, bleiben die Versicherungsverhältnisse bestehen.

Auch für diese nicht berechtigten Versicherten zahlen der Bund und die Unternehmen die Hälfte der Versicherungsbeiträge. Deshalb ist das gegenwärtige Kontrollsystem zu verbessern.

9.1 Prüfungsfeststellungen

Künstlersozialversicherung

Durch das Künstlersozialversicherungsgesetz (KSVG) sind selbstständige Künstlerinnen und Künstler sowie Publizistinnen und Publizisten (KSV-Versicherte) über die KSV in die gesetzliche Sozialversicherung einbezogen. Voraussetzung ist, dass ihr jährliches Einkommen aus künstlerischer oder publizistischer Tätigkeit (Arbeitseinkommen) die Versicherungspflichtgrenze von aktuell 3 900 Euro überschreitet. Maßgeblich ist das voraussichtliche

Arbeitseinkommen des Folgejahres. Die KSV-Versicherten schätzen dieses selbst und melden es der KSK.

Das geschätzte Arbeitseinkommen ist die Grundlage für die jährlichen Beiträge zur Renten-, Kranken- und Pflegeversicherung. Zudem sieht der Gesetzgeber Mindestbeiträge vor. Die KSV-Versicherten leisten den halben Beitrag. Die andere Beitragshälfte wird von Unternehmen über die Künstlersozialabgabe (30 %) und durch einen Zuschuss des Bundes (20 %) erbracht. Im Jahr 2020 beträgt der Mindestbeitrag zur Kranken- und Pflegeversicherung für KSV-Versicherte insgesamt 93,70 Euro. Als eigenen Anteil haben sie davon 43,85 Euro zu zahlen.

Die Versicherungspflicht endet, wenn entweder KSV-Versicherte ihre künstlerische oder publizistische Tätigkeit aufgegeben haben oder ihr selbst geschätztes Arbeitseinkommen innerhalb von sechs Jahren mehr als zweimal unterhalb der Versicherungspflichtgrenze von 3 900 Euro liegt. Die ehemaligen KSV-Versicherten können sozialversichert bleiben, wenn sie z. B. Arbeitslosengeld II beziehen, eine versicherungspflichtige Erwerbstätigkeit aufnehmen oder sich freiwillig versichern. Entscheiden sie sich für eine freiwillige Mitgliedschaft in der gesetzlichen Kranken- und Pflegeversicherung, gelten für sie aber höhere Mindestbeiträge. Im Jahr 2020 beträgt dieser Mindestbeitrag zur Kranken- und Pflegeversicherung insgesamt 187,38 Euro. Die Versicherten haben ihn vollständig aus eigenen Mitteln zu zahlen.

Kontrollmöglichkeiten der Künstlersozialkasse

Gemäß § 13 KSVG kann die KSK von ihren Versicherten Angaben und Nachweise über die tatsächlich erzielten Arbeitseinkommen in den vergangenen vier Kalenderjahren verlangen. Diese Angaben erhebt sie durch eine wechselnde jährliche Stichprobe. In ihr werden jeweils 5 % der KSV-Versicherten erfasst.

Im Jahr 2016 waren etwas mehr als 2 000 Versicherte in der Stichprobe enthalten, die ein voraussichtliches Arbeitseinkommen von bis zu 150 % der Versicherungspflichtgrenze gemeldet hatten. Bei rund einem Drittel dieser KSV-Versicherten, die Unterlagen einreichten, unterschritt ihr tatsächliches Arbeitseinkommen gleichwohl in mindestens drei der vier geprüften Jahre die Versicherungspflichtgrenze. Rund 4 % dieser KSV-Versicherten erzielten in allen vier geprüften Jahren lediglich 0 bzw. 1 Euro.

Das KSVG sieht für diese Fälle kaum Handlungsoptionen für die KSK vor, um bewusst überhöhten Schätzungen entgegenzuwirken. So kann die KSK die Mitgliedschaft in der KSV für die Vergangenheit nicht widerrufen. Selbst wenn KSV-Versicherte das voraussichtliche Einkommen zu hoch schätzten, konnte die KSK dies nur selten als Ordnungswidrigkeit ahnden.

9.2 Würdigung

Der Bundesrechnungshof ist der Auffassung, dass KSV-Versicherte mit sehr niedrigem Einkommen gegenüber anderen vergleichbaren Versichertengruppen ungerechtfertigt begünstigt sind. Überhöhte Schätzungen des voraussichtlichen Arbeitseinkommens des Folgejahres führen weder zu finanziellen Folgen noch zur Beendigung der Versicherung. Ein Kontrollsystem, das dem ausreichend entgegenwirkt, steht der KSK bisher nicht zur Verfügung.

Der Bundesrechnungshof hat das Entdeckungsrisiko bei einer Prüfquote von jährlich 5 % aller KSV-Versicherten als zu gering bewertet. Theoretisch müssen KSV-Versicherte nur alle 20 Jahre damit rechnen, von der KSK geprüft zu werden. Dabei hat der Bundesrechnungshof hervorgehoben: Das zu gering gemeldete voraussichtliche Arbeitseinkommen bleibt selbst dann ohne Folgen, wenn die KSK in der Stichprobe überhöhte Schätzungen für alle Jahre feststellt.

Der Bundesrechnungshof hat deshalb gefordert, durch Änderungen des KSVG mit verschärften Maßnahmen überhöhten Schätzungen zu begegnen:

- Der Prüfungszeitraum der Stichprobe sollte entsprechend den rechtlichen Vorgaben für die Versicherungspflicht von vier auf sechs Jahre ausgedehnt werden.
- Zudem sollte die KSK die Versicherung in der KSV beenden können, wenn das tatsächliche Arbeitseinkommen im Durchschnitt der geprüften Jahre unter der Versicherungspflichtgrenze lag.
- Auch sollten KSV-Versicherte, die in zwei der geprüften Jahre ein Arbeitseinkommen unterhalb der Versicherungspflichtgrenze erzielt, aber oberhalb gemeldet haben, intensiver geprüft werden: Sie sollten für die nächsten fünf Jahre ihren gemeldeten voraussichtlichen Arbeitseinkommen verpflichtend Unterlagen beifügen, die ihre Schätzungen nachvollziehbar begründen.

Diese Änderung geben der KSK zusätzliche Kontrollmöglichkeiten. So kann sie besser gewährleisten, dass nur jene Künstlerinnen und Künstler oder Publizistinnen und Publizisten über die KSV in der Sozialversicherung verbleiben, die auch die vom Gesetzgeber geforderten Voraussetzungen erfüllen.

9.3 Stellungnahme

Das BMAS hat erwidert, dass es die bestehenden Auskunfts- und Vorlagepflichten bei der Einkommensüberprüfung derzeit für ausreichend halte. Es hat erweiterte Prüfungen auf der Grundlage zusätzlicher Vorlagepflichten der KSV-Versicherten als nicht ohne Weiteres praktikabel angesehen. Eine Ausweitung der Prüfquote mache zudem eine Verstärkung des Prüfdienstes um zehn Stellen erforderlich. Das BMAS schließe aber nicht aus, die Empfehlungen

des Bundesrechnungshofes bei anstehenden Änderungen des KSVG zu berücksichtigen. Dies geschehe vorbehaltlich einer dezidierten Kosten-Nutzen-Einschätzung.

Hingegen hat es das BMAS abgelehnt, die Versicherungspflicht nach dem KSVG – quasi aus einem Sanktionsgedanken heraus – entfallen zu lassen, wenn die Entgeltgrenze im Durchschnitt der geprüften Jahre nicht erreicht werde. Dies widerspreche der Systematik des KSVG.

9.4 Abschließende Würdigung

Der Bundesrechnungshof bekräftigt seine Forderung, umgehend erweiterte Prüf- und Vorlagepflichten einzuführen. Insbesondere jene Fälle sind intensiver zu verfolgen, bei denen die Prüfung der KSK ergeben hat, dass Schätzungen der KSV-Versicherten die Versicherungspflichtgrenze nur geringfügig überschreiten. Nach Auffassung des Bundesrechnungshofes schädigen diese KSV-Versicherten die Solidargemeinschaft in der gesetzlichen Kranken- und Pflegeversicherung. Zudem führt ihr Verhalten zu ungerechtfertigten finanziellen Belastungen sowohl der Unternehmen wegen einer zu hohen Künstlersozialabgabe als auch des Bundes aufgrund eines zu hohen Bundeszuschusses. Es sollte durch verbesserte Kontrollmöglichkeiten unterbunden werden. Der Bundesrechnungshof hält es für unvertretbar, dass der KSK angemessene Mittel fehlen, um überhöhten Schätzungen und einer damit ungerechtfertigten Versicherung nach dem KSVG entgegenzuwirken. Soweit dafür tatsächlich weiteres Personal notwendig sein sollte, ist dies zu akzeptieren. Allerdings sind die zehn zusätzlichen Stellen aktuell weder durch eine Personalbedarfsermittlung nachgewiesen noch sind Möglichkeiten zu Personaleinsparungen an anderer Stelle geprüft.

Der Bundesrechnungshof sieht in einem Ausschluss von KSV-Versicherten, deren Arbeitseinkommen im Durchschnitt der geprüften sechs Jahre die Versicherungspflichtgrenze nicht erreicht hat, keine Sanktion. Vielmehr fügt sich der Ausschluss in das System der KSVG, insbesondere hinsichtlich der Normen zur Versicherungspflicht, sachgerecht ein. Die vom Bundesrechnungshof empfohlene Durchschnittsbetrachtung gilt für solche Einkommenssituationen, bei denen das Arbeitseinkommen einzelner Jahre nur knapp über der Versicherungspflichtgrenze liegt. Nur hier kommt es zur Beendigung der Versicherungspflicht. Diese Rechtsfolge entspricht der Auffassung des Bundesrechnungshofes, nach der die künstlerische sowie publizistische Tätigkeit der KSV-Versicherten nicht nur sporadisch, sondern nachhaltig zur Existenzsicherung beitragen sollte.

Das BMAS sollte daher eine Gesetzesänderung mit dem Ziel initiieren, die versicherungsrechtlichen Voraussetzungen für den Verbleib in der KSV zu ergänzen und die Prüf- und Kontrollmöglichkeiten der KSK zu verbessern.