



Fachbereiche WD 3 und WD 4

**Verfassungsrechtliche Beurteilung der Künstlersozialabgabe als
Sozialversicherungsbeitrag und als Sonderabgabe**

Verfassungsrechtliche Beurteilung der Künstlersozialabgabe als Sozialversicherungsbeitrag und als Sonderabgabe

Aktenzeichen: WD 3 - 3000 - 096/25 / WD 4 - 3000 - 067/25
Abschluss der Arbeit: 5.1.2026
Fachbereich: WD 3: Verfassung und Verwaltung
WD 4: Haushalt und Finanzen

Die Wissenschaftlichen Dienste des Deutschen Bundestages unterstützen die Mitglieder des Deutschen Bundestages bei ihrer mandatsbezogenen Tätigkeit. Ihre Arbeiten geben nicht die Auffassung des Deutschen Bundestages, eines seiner Organe oder der Bundestagsverwaltung wieder. Vielmehr liegen sie in der fachlichen Verantwortung der Verfasserinnen und Verfasser sowie der Fachbereichsleitung. Arbeiten der Wissenschaftlichen Dienste geben nur den zum Zeitpunkt der Erstellung des Textes aktuellen Stand wieder und stellen eine individuelle Auftragsarbeit für einen Abgeordneten des Bundestages dar. Die Arbeiten können der Geheimschutzordnung des Bundestages unterliegende, geschützte oder andere nicht zur Veröffentlichung geeignete Informationen enthalten. Eine beabsichtigte Weitergabe oder Veröffentlichung ist vorab dem jeweiligen Fachbereich anzuzeigen und nur mit Angabe der Quelle zulässig. Der Fachbereich berät über die dabei zu berücksichtigenden Fragen.

Inhaltsverzeichnis

1.	Die Künstlersozialabgabe (WD 4)	4
2.	Verfassungsmäßigkeit der Künstlersozialabgabe als Sozialversicherung (WD 3)	4
2.1.	Gesetzgebungskompetenz	4
2.2.	Vereinbarkeit mit Grundrechten	7
2.2.1.	Berufsfreiheit (Art. 12 Abs. 1 GG)	7
2.2.2.	Recht auf Eigentum (Art. 14 GG)	7
2.2.3.	Allgemeine Handlungsfreiheit (Art. 2 Abs. 1 GG)	7
2.2.4.	Allgemeines Gleichbehandlungsgebot (Art. 3 Abs. 1 GG)	9
2.2.4.1.	Abgabenbelastung der Verwerter	9
2.2.4.2.	Erhebung auf alle an Künstler und Publizisten gezahlten Entgelte	10
2.2.4.3.	Begrenzung des verpflichteten Personenkreises gemäß § 24 KSVG (a.F.)	10
2.2.4.4.	Festlegung des Vomhundertsatzes der Künstlersozialabgabe	11
2.3.	Berücksichtigung aktueller Entwicklungen	12
2.3.1.	Rechtsprechung des BVerfG zur KSVG	12
2.3.2.	Gesetzesänderungen	13
2.3.3.	Aktuelle tatsächliche Entwicklungen	14
2.3.3.1.	Versicherter Personenkreis	14
2.3.3.2.	Anteil der Selbstvermarkter	15
2.3.3.3.	Rechtsform und Auslandsbezug	17
2.3.3.4.	Ergebnis	19
3.	Verfassungsrechtliche Zulässigkeit der Künstlersozialabgabe als Sonderabgabe (WD 4)	19
3.1.	Verfassungsrechtliche Anforderungen an Sonderabgaben	20
3.2.	Besonderer Sachzweck der Künstlersozialabgabe	21
3.3.	Gruppenhomogenität	21
3.4.	Finanzierungsverantwortung / Gruppenverantwortung	21
3.4.1.	Evidente Sachnähe?	22
3.4.2.	Besondere Anforderungen an fördernde Sonderabgaben	22
3.5.	Gruppennützige Verwendung	23
3.6.	Ergebnis	25
4.	Zusammenfassung	25

1. Die Künstlersozialabgabe (WD 4)

Nach dem Künstlersozialversicherungsgesetz (KSVG) werden selbständige Künstler und Publizisten in der allgemeinen Rentenversicherung, in der gesetzlichen Krankenversicherung und in der sozialen Pflegeversicherung versichert, wenn sie die künstlerische oder publizistische Tätigkeit erwerbsmäßig und nicht nur vorübergehend ausüben und im Zusammenhang mit dieser Tätigkeit nicht mehr als einen Arbeitnehmer beschäftigen (§ 1 KSVG). Das KSVG wird durchgeführt von der **Künstlersozialkasse**, die seit Januar 2025 Teil des Verbundsystems der Deutschen Rentenversicherung Knappschaft-Bahn-See ist. Die Künstlersozialkasse ist selbst kein Leistungsträger, sondern koordiniert die Beitragsabführung für ihre Versicherten zu einer Krankenversicherung freier Wahl und zur gesetzlichen Renten- und Pflegeversicherung.¹

Die **Finanzmittel** für die Versicherung werden zur Hälfte durch Beitragsanteile der Versicherten, zu 30 % durch die Künstlersozialabgabe (§§ 23 bis 26 KSVG) und zu 20 % durch einen Zuschuss des Bundes aufgebracht (§ 14, § 34 Abs. 1 Satz 1 KSVG). Die Künstlersozialabgabe wird von Unternehmen erhoben, die Kunst und Publizistik verwerten (siehe zum Personenkreis § 24 KSVG).² Bemessungsgrundlage der Künstlersozialabgabe sind die Entgelte für künstlerische oder publizistische Werke oder Leistungen im Laufe eines Kalenderjahres (§ 25 Abs. 1 Satz 1 KSVG). Der Abgabesatz wird durch Rechtsverordnung festgesetzt. Für 2026 beträgt der Satz 4,9 %.³ Im Hinblick auf die soziale Absicherung der Künstler wird den Auftraggebern damit eine arbeitgeberähnliche Funktion übertragen, auch wenn ihre Abgabepflicht nicht an den Abschluss eines Arbeitsvertrages, sondern eines Werk- bzw. Dienstvertrages und das darin vereinbarte Entgelt anknüpft.

2. Verfassungsmäßigkeit der Künstlersozialabgabe als Sozialversicherung (WD 3)

Gefragt wurde, ob die Künstlersozialabgabe als Sozialversicherungsbeitrag (noch) verfassungsgemäß sei. Dabei wurde auch nach den Auswirkungen aktueller Entwicklungen gefragt, vor allem nach der Ausweitung des versicherten Personenkreises, den Veränderungen der Verwertungsketten sowie Ausweichmöglichkeiten über die Rechtsformwahl und über einen Auslandsbezug.

Das Bundesverfassungsgericht (BVerfG) hat im Jahr 1987 die Verfassungsmäßigkeit der Künstlersozialabgabe und der Vorschriften des KSVG im Wesentlichen bejaht.⁴ Im Folgenden wird die Rechtsprechung des BVerfG nachgezeichnet (unter 2.1. und 2.2.) und anschließend beleuchtet, ob sich aus den oben genannten Aspekten Anhaltspunkte ergeben, die eine Neubewertung erforderlich machen könnten (unter 2.3.).

2.1. Gesetzgebungskompetenz

Gemäß Art. 74 Abs. 1 Nr. 12 GG hat der Bund die Gesetzgebungskompetenz für das „Recht der Sozialversicherung“. Der Begriff „Sozialversicherung“ ist dabei als weitgefasster

1 Siehe <https://www.kuenstlersozialkasse.de/ueber-uns/die-kuenstlersozialkasse>.

2 Siehe <https://www.kuenstlersozialkasse.de/ueber-uns/die-kuenstlersozialkasse>.

3 Künstlersozialabgabe-Verordnung 2026 vom 22.9.2025, BGBl. 2025 I Nr. 220.

4 BVerfG, Beschluss vom 08.04.1987 - 2 BvR 909/82.

verfassungsrechtlicher Gattungsbegriff zu verstehen.⁵ Er umfasst alles, was sich der Sache nach als Sozialversicherung darstellt. Neue Lebenssachverhalte können unter den Begriff fallen, wenn sie in ihren wesentlichen Strukturelementen, insbesondere in der organisatorischen Durchführung sowie hinsichtlich der abzudeckenden Risiken dem Bild entsprechen, das durch die „klassische“ Sozialversicherung geprägt ist.⁶

Wesentliche Merkmale der „Sozialversicherung“ sind insbesondere das Vorliegen einer Versicherung als gemeinsame Deckung eines möglichen in seiner Gesamtheit schätzbaren Bedarfs durch die Verteilung auf eine organisierte Vielheit (Versicherungsprinzip), die Finanzierung durch Beiträge der Beteiligten, die organisatorische Durchführung mittels selbstständiger Anstalten oder Körperschaften des öffentlichen Rechts sowie ein umgrenzter Kanon abzudeckender Risiken, die der klassischen Sozialversicherung entsprechen.⁷ Die Beschränkung auf Arbeitnehmer oder Notlagen gehört nicht zum Wesen der Sozialversicherung.⁸

Das BVerfG hat klargestellt, dass das KSVG und insbesondere seine Vorschriften über die Erhebung der Künstlersozialabgabe zum „Recht der Sozialversicherung“ im Sinne von Art. 74 Abs. 1 Nr. 12 GG gehören. Das Gesetz regelt die Versicherung selbstständiger Künstler und Publizisten in der allgemeinen Rentenversicherung und in der gesetzlichen Krankenversicherung (§ 1 KSVG). Dies dient der Versorgung klassischer Risiken der Sozialversicherung, nämlich der Vorsorge gegenüber Alter und Krankheit.⁹

Die gesetzliche Rentenversicherung und die gesetzliche Krankenversicherung dienen auch der Deckung eines möglichen, in seiner Gesamtheit schätzbaren Bedarfs durch die Verteilung auf eine organisierte Vielheit. Daran ändert die Einbeziehung selbstständiger Künstler und Publizisten durch das KSVG nichts.¹⁰

Das Erfordernis der Finanzierung durch Beiträge der Beteiligten schließt die Mitfinanzierung aus anderen Quellen – vor allem die Bezuschussung aus Steuermitteln – nicht aus, sodass es für die Einordnung als Sozialversicherung unschädlich ist, dass die Beiträge an die Künstlersozialkasse zu einem Teil durch Bundeszuschüsse (§ 34 KSVG) finanziert werden.

5 BVerfG, Beschluss vom 08.04.1987 - 2 BvR 909/82, Rn. 164.

6 BVerfG, Beschluss vom 08.04.1987 - 2 BvR 909/82, Rn. 164.

7 Uhle, in: Dürig/Herzog/Scholz, Grundgesetz, Werkstand: 108. EL August 2025, Art. 74 Rn. 302 nennt die „Big Five“ der Strukturmerkmale mit Verweis auf BVerfGE 149, 50 (78); 75, 108 (146); 87, 1 (34); Axer, in: Kahl/Waldhoff/Walter, Bonner Kommentar zum Grundgesetz, 209. Lieferung 12/2020, Art. 74 Rn. 40 (mit dem zusätzlichen Kriterium eines sozialen Ausgleichs, der das Prinzip des versicherungsrechtlichen Risikoausgleichs sozial modifiziert und mit Elementen der öffentlichen Fürsorge verbindet (Solidarausgleich, Solidarprinzip)).

8 BVerfG, Beschluss vom 08.04.1987 - 2 BvR 909/82, Rn. 164.

9 BVerfG, Beschluss vom 08.04.1987 - 2 BvR 909/82, Rn. 170.

10 BVerfG, Beschluss vom 08.04.1987 - 2 BvR 909/82, Rn. 170.

„Beteiligter“ in diesem Sinne ist jedoch nicht einfach jeder, den der Gesetzgeber mit einer Abgabe belegt, deren Aufkommen zur Finanzierung von Sozialleistungen verwendet wird.¹¹ Vielmehr bedarf die Heranziehung nicht selbst Versicherter als Beteiligte der Sozialversicherung eines sachorientierten Anknüpfungspunktes in den Beziehungen zwischen Versicherten und Beitragspflichtigen, der die Heranziehung nicht außerhalb der Vorstellung liegend erscheinen lässt, von denen die Sozialversicherung in ihrem sachlichen Gehalt bestimmt wird.¹² Dies hat das BVerfG im Falle der Künstlersozialabgabe bejaht:

„Deren [Vermarkter im Sinne von § 24 KSVG] Heranziehung als Beteiligte weist – ungeachtet der noch zu erörternden Frage ihrer materiell-rechtlichen Zulässigkeit – aufgrund der in der Lebenswirklichkeit bestehenden wechselseitigen Angewiesenheit von Künstlern und Publizisten auf der einen, ihrer Vermarkter auf der anderen Seite sowie den zwischen ihnen feststellbaren integrierten Arbeits- und auch Verantwortlichkeitszusammenhängen jedenfalls einen Anknüpfungspunkt auf, der nicht außerhalb der Vorstellungen liegt, von denen die Sozialversicherung in ihrem sachlichen Gehalt bestimmt wird.“¹³

Sozialversicherungsbeiträge sind nach der Rechtsprechung des BVerfG auch keine Sonderabgaben, sodass sich der Gesetzgeber an die besonderen Anforderungen, welche das Gericht für Sonderabgaben entwickelt hat, nicht zu halten hat (dazu unter 3.).¹⁴ Vielmehr ermächtigt das „Recht der Sozialversicherung“ bereits aus sich heraus zur Regelung der Finanzierung der Sozialversicherung, also zur Erhebung von Sozialversicherungsbeiträgen.¹⁵ Dagegen eröffnet Art. 74 Abs. 1 Nr. 12 GG dem Gesetzgeber nicht die Möglichkeit, Mittel für die Finanzierung allgemeiner Staatsaufgaben aufzubringen. Vielmehr ist die Finanzmasse der Sozialversicherung tatsächlich und rechtlich von den Staatsfinanzen getrennt, die Erhebung der Abgabe dient nicht der staatlichen Mittelbeschaffung.¹⁶ Die Künstlersozialabgabe deckt 30 Prozent der aus der Sozialversicherung der selbstständigen Künstler und Publizisten erwachsenden Kosten und dient somit nicht der Finanzierung allgemeiner Staatsaufgaben.

Auch organisatorisch entspricht das KSVG dem Wesen der Sozialversicherung:¹⁷ Träger der Sozialversicherung für selbstständige Künstler und Publizisten sind die Bundesversicherungsanstalt für Angestellte (jetzt: Deutsche Rentenversicherung) sowie die gesetzlichen Krankenkassen und Ersatzkassen. Die Künstlersozialkasse übt wie bereits erwähnt selbst nicht die Funktion eines

11 BVerfG, Beschluss vom 08.04.1987 - 2 BvR 909/82, Rn. 165.

12 BVerfG, Beschluss vom 08.04.1987 - 2 BvR 909/82, Rn. 165.

13 BVerfG, Beschluss vom 08.04.1987 - 2 BvR 909/82, Rn. 170.

14 BVerfG, Beschluss vom 08.04.1987 - 2 BvR 909/82, Rn. 166.

15 BVerfG, Beschluss vom 08.04.1987 - 2 BvR 909/82, Rn. 168.

16 BVerfG, Beschluss vom 08.04.1987 - 2 BvR 909/82, Rn. 170.

17 BVerfG, Beschluss vom 08.04.1987 - 2 BvR 909/82, Rn. 170.

Sozialversicherungsträgers aus, sie ist als Sonderinstitution den eigentlichen Versicherungsträgern „vorgeschaltet“ und mit der Durchführung des KSVG betraut.¹⁸

2.2. Vereinbarkeit mit Grundrechten

2.2.1. Berufsfreiheit (Art. 12 Abs. 1 GG)

Die Verpflichtung zur Zahlung der Künstlersozialabgabe berührt nach der Rechtsprechung des BVerfG nicht die Berufsfreiheit gemäß Art. 12 Abs. 1 GG. Dies würde einen engen Zusammenhang mit der Ausübung des Berufs oder eine objektiv berufsregelnde Tendenz erfordern. Beides sah das Gericht als nicht gegeben an. Der Gesetzgeber wolle weder den Entschluss zur Wahl oder Ausübung eines Berufs steuern, noch komme der Abgabe angesichts ihrer geringen Höhe (damals 5 Prozent der im Kalenderjahr an selbstständige Künstler und Publizisten gezahlten Entgelte) objektiv eine berufspolitische Wirkung zu:

„Die Künstlersozialabgabe knüpft lediglich formal an berufliche Tätigkeiten der Vermarktung von Kunst und Publizistik an, um die ihr zugedachte Funktion der Mitfinanzierung der Sozialversicherung der selbstständigen Künstler und Publizisten erfüllen zu können.“¹⁹

2.2.2. Recht auf Eigentum (Art. 14 GG)

Auch eine Verletzung des Grundrechts aus Art. 14 GG verneinte das BVerfG: Die Eigentumsfreiheit schütze nicht das Vermögen als solches gegen Eingriffe durch Auferlegung von Geldleistungspflichten.²⁰ Die Funktion der Eigentumsgarantie, den Bestand der durch die Rechtsordnung anerkannten einzelnen Vermögensrechte gegenüber Maßnahmen der öffentlichen Gewalt zu bewahren, werde durch die Erhebung der Künstlersozialabgabe nicht berührt. Auch liege kein Ausnahmefall vor, in dem der Schutzbereich des Art. 14 GG durch die Erhebung einer Abgabe berührt sein könne.²¹

2.2.3. Allgemeine Handlungsfreiheit (Art. 2 Abs. 1 GG)

Das BVerfG sah in den Regelungen zur Künstlersozialabgabe einen Eingriff in die allgemeine Handlungsfreiheit gemäß Art. 2 Abs. 1 GG, hielt diesen jedoch für verfassungsrechtlich gerechtfertigt.

18 Felix, „Altes“ Recht vor neuen Herausforderungen?, SGB 2025, 1 (4); BSG, Beschluss vom 25.08.2009 - B 3 KS 1/09 B, Rn. 16.

19 BVerfG, Beschluss vom 08.04.1987 - 2 BvR 909/82, Rn. 184 mit Verweis auf BVerfGE 37, 1 (17 f.).

20 BVerfG, Beschluss vom 08.04.1987 - 2 BvR 909/82, Rn. 185 mit Verweis auf BVerfGE 4, 7 (18); st. Rspr.

21 BVerfG, Beschluss vom 08.04.1987 - 2 BvR 909/82, Rn. 185 mit Verweis auf BVerfGE 72, 175 (195).

Art. 2 Abs. 1 GG schützt auch die Freiheit im wirtschaftlichen Verkehr.²² Diese unterliegt jedoch den Schranken aus Art. 2 Abs. 1 Halbsatz 2 GG, insbesondere der verfassungsmäßigen Ordnung. Der Gesetzgeber ist befugt, ordnend und klärend in das Wirtschaftsleben einzugreifen und kann in diesem Zusammenhang auch Geldleistungspflichten auferlegen.²³ Die Pflicht zur Zahlung einer Abgabe berührt die wirtschaftliche Freiheit des Einzelnen, verletzt aber Art. 2 Abs. 1 GG nicht, wenn dem Betroffenen ein angemessener Spielraum verbleibt, sich als verantwortlicher Unternehmer frei zu entfalten.²⁴ Der Spielraum wird gewahrt, soweit die Abgabenbelastung verhältnismäßig ist.²⁵ Das hat das BVerfG für die Künstlersozialabgabe bejaht.

Der Zweck der Künstlersozialabgabe, zusammen mit dem Zuschuss des Bundes die Hälfte der für die Versicherung von selbstständigen Künstlern und Publizisten benötigten Mittel zu finanzieren, ist laut BVerfG legitim: Er sei nicht willkürlich, sondern stelle sich angesichts des Arbeitszusammenhangs und der Verantwortlichkeitsbeziehung, die typischerweise zwischen Künstlern, Publizisten und ihren Vermarktern besteht, als vertretbare Erwägung des Gemeinwohls dar.²⁶

Dass die Erhebung der Sozialabgabe unabhängig davon erfolge, ob die von den Vermarktern jeweils engagierten selbstständigen Künstler oder Publizisten versichert sind oder nicht, sei auch erforderlich. Einerseits werde dadurch der Abgabensatz möglichst niedrig gehalten, andererseits würden Wettbewerbsverzerrungen verhindert: Wenn nur die an versicherungspflichtige Künstler und Publizisten gezahlten Entgelte mit der Abgabe belastet würden, belaste dies Vermarkter, die verstärkt Leistungen solcher Personen in Anspruch nehmen, mit erheblichen zusätzlichen Kosten, die bei Vermarktern nicht versicherungspflichtiger Künstler und Publizisten nicht anfielen.²⁷

Schließlich bejahte das BVerfG auch die Verhältnismäßigkeit der Künstlersozialabgabe im engeren Sinne: Der Satz von fünf Prozent hebe einen angemessenen Spielraum der Vermarkter, sich als Unternehmer wirtschaftlich zu entfalten, nicht auf. Er erscheine nicht unzumutbar, zumal nicht ausgeschlossen werden könne, dass die Abgabeverpflichteten diese Kosten jedenfalls zum Teil auf ihre Abnehmer, möglicherweise auch auf die selbstständigen Künstler/Publizisten selbst überwälzten.²⁸

22 BVerfG, Beschluss vom 08.04.1987 - 2 BvR 909/82, Rn. 187; BVerfGE 73, 261 (270 m.w.N.).

23 BVerfG, Beschluss vom 08.04.1987 - 2 BvR 909/82, Rn. 187 mit Verweis auf BVerfGE 18, 315 (329).

24 BVerfG, Beschluss vom 08.04.1987 - 2 BvR 909/82, Rn. 187 mit Verweis auf BVerfGE 12, 341 (347 f.).

25 BVerfG, Beschluss vom 08.04.1987 - 2 BvR 909/82, Rn. 187 mit Verweis auf BVerfGE 48, 102 (115 f.).

26 BVerfG, Beschluss vom 08.04.1987 - 2 BvR 909/82, Rn. 189.

27 BVerfG, Beschluss vom 08.04.1987 - 2 BvR 909/82, Rn. 192.

28 BVerfG, Beschluss vom 08.04.1987 - 2 BvR 909/82, Rn. 193.

2.2.4. Allgemeines Gleichbehandlungsgebot (Art. 3 Abs. 1 GG)

Das BVerfG sah durch die Regelungen des KSVG und die Künstlersozialabgabe auch Art. 3 Abs. 1 GG nicht verletzt.²⁹

2.2.4.1. Abgabenbelastung der Verwerter

Grundsätzlich liegt darin, dass im Wege der Künstlersozialabgabe ein Privater im Unterschied zu anderen Privaten über seine Steuerpflicht hinaus zu einer Abgabe herangezogen wird, die weder ihm selbst noch seiner Gruppe zugutekommt, sondern vielmehr sozialen Ausgleich und Umverteilung zum Ziel hat und herstellt, eine Ungleichbehandlung gemäß Art. 3 Abs. 1 GG.

Der Gleichheitssatz des Art. 3 Abs. 1 GG verlangt, dass sich eine Ungleichbehandlung auf einen sachlichen Grund zurückführen lässt. Während jeder Bürger ohne weiteres der Steuergewalt unterworfen ist, unterliegen weitere Abgabenbelastungen im Hinblick auf die Belastungsgleichheit der Bürger einer besonderen Rechtfertigung.³⁰

„Eine solche Rechtfertigung kann sich indes aus spezifischen Solidaritäts- oder Verantwortlichkeitsbeziehungen zwischen Zahlungsverpflichteten und Versicherten ergeben, die in den Lebensverhältnissen, wie sie sich geschichtlich entwickelt haben und weiter entwickeln, angelegt sind. Solche Beziehungen, die von einer besonderen Verantwortlichkeit geprägt sind, können z. B. aus auf Dauer ausgerichteten, integrierten Arbeitszusammenhängen oder aus einem kulturgeschichtlich gewachsenen besonderen Verhältnis gleichsam symbiotischer Art entstehen.“³¹

Der weithin typische – aber nicht einzige – Fall einer solchen sozialen Verantwortlichkeit, die eine Heranziehung zu fremdnützigen Sozialversicherungsbeiträgen rechtfertigt, ist das Arbeitgeber-Arbeitnehmer-Verhältnis.³² Doch auch zwischen Künstlern, Publizisten und Verwertern bejahte das BVerfG das Bestehen eines „besonderen kulturgeschichtlich gewachsenen Verhältnisses“. ³³ Dieses Verhältnis habe einen spezifischen Charakter, der über ein bloßes wechselseitiges „Aufeinanderangewiesensein“, wie es etwa zwischen Produzenten und Handel oder Erzeugern und Verbrauchern bestehe, hinausgehe.³⁴ Dies liege darin begründet, dass Künstler und Publizisten höchstpersönliche Leistungen erbrächten, die in besonderer Weise der Vermarktung bedürften, um ihr Publikum, also ihre Abnehmer zu finden. Insoweit habe ihr Verhältnis zu den Verwertern gewisse symbiotische Züge:

29 BVerfG, Beschluss vom 08.04.1987 - 2 BvR 909/82, Rn. 194 ff.

30 BVerfG, Beschluss vom 08.04.1987 - 2 BvR 909/82, Rn. 198.

31 BVerfG, Beschluss vom 08.04.1987 - 2 BvR 909/82, Rn. 198.

32 BVerfG, Beschluss vom 08.04.1987 - 2 BvR 909/82, Rn. 198.

33 BVerfG, Beschluss vom 08.04.1987 - 2 BvR 909/82, Rn. 198.

34 BVerfG, Beschluss vom 08.04.1987 - 2 BvR 909/82, Rn. 199.

„Es stellt einen kulturgeschichtlichen Sonderbereich dar, aus dem eine besondere Verantwortung der Verwerter für die soziale Sicherung der – typischerweise wirtschaftlich Schwächeren – selbständigen Künstler und Publizisten erwächst, ähnlich der der Arbeitgeber für ihre Arbeitnehmer.“³⁵

2.2.4.2. Erhebung auf alle an Künstler und Publizisten gezahlten Entgelte

Art. 3 Abs. 1 GG ist auch dadurch berührt, dass die Künstlersozialabgabe in Form einer Umlage auf alle und nicht nur auf die von den Vermarktern an versicherungspflichtige Künstler und Publizisten gezahlten Entgelte erhoben wird. Als sachlichen Grund zur Rechtfertigung erkannte das BVerfG jedoch die bereits oben dargestellte Verhinderung von Wettbewerbsverzerrungen an.³⁶

2.2.4.3. Begrenzung des verpflichteten Personenkreises gemäß § 24 KSVG (a.F.)

Auch die gesetzliche Begrenzung des zur Zahlung der Künstlersozialabgabe verpflichteten Personenkreises in § 24 KSVG (a.F.) hielt das BVerfG für mit Art. 3 Abs. 1 GG vereinbar. In der ursprünglichen Regelung wurden nur professionelle Vermarkter mit der Pflicht zur Zahlung der Künstlersozialabgabe belegt (Verlage, Theater, Galerien, Rundfunk, Fernsehen usw.). Personen, die Werke und Leistungen selbständiger Künstler und Publizisten nicht professionell oder überhaupt nicht vermarkten, waren nicht abgabepflichtig.

Das Gericht entschied, dass der Gesetzgeber mit dem Kriterium der Professionalität der Vermarktung ein sachgerechtes Kriterium für die Abgrenzung des Kreises der Zahlungspflichtigen gewählt habe:

„Wer es selbst zu seinem Beruf gemacht hat, künstlerische oder publizistische Werke und Leistungen zu vermarkten, steht der sozialen Sicherung dieser Personengruppe näher als diejenigen, die nur gelegentlich vermarktend tätig werden. Die Leistungen der selbstständigen Künstler und Publizisten sind unabdingbare Voraussetzungen des wirtschaftlichen Handelns derjenigen, die die Vermarktung zu ihrer wirtschaftlichen Lebensgrundlage oder zum Gegenstand ihres Unternehmens gemacht haben.“³⁷

Auch die Belastung von Vermarktern, die nur in geringem Umfang oder überhaupt nicht Werke und Leistungen versicherungspflichtiger Künstler und Publizisten abnehmen, hielt das Gericht im Hinblick auf die Verhinderung von Wettbewerbsverzerrungen für mit Art. 3 Abs. 1 GG vereinbar.

Für bedenklich – aber noch mit Art. 3 Abs. 1 GG vereinbar – befand das BVerfG, dass § 24 KSVG (a.F.) die Eigenwerbung treibende Wirtschaft nicht in den Kreis der Abgabepflichtigen miteinbezog: Daher habe der Gesetzgeber künftig zu prüfen, ob Unternehmen der Eigenwerbung treibenden Wirtschaft, also solche, die ohne Einschaltung einer Werbeagentur („als ihre eigene

35 BVerfG, Beschluss vom 08.04.1987 - 2 BvR 909/82, Rn. 199.

36 BVerfG, Beschluss vom 08.04.1987 - 2 BvR 909/82, Rn. 201.

37 BVerfG, Beschluss vom 08.04.1987 - 2 BvR 909/82, Rn. 203.

Werbeagentur“³⁸) künstlerische Arbeit professionell vermarkten, in den Kreis der Abgabepflichtigen einbezogen werden müssten. Sofern diese wie professionelle Vermarkter handelten, gebiete es der Gleichheitssatz, sie ebenfalls der Abgabepflicht zu unterwerfen.³⁹

Zum Zeitpunkt der Entscheidung stellte das Gericht jedoch keinen Verstoß gegen Art. 3 Abs. 1 GG fest: Der Gesetzgeber dürfe bei der Ordnung von Massenerscheinungen, wie sie insbesondere im Bereich der Sozialversicherung vorkämen, typisieren. Bei komplexen Sachverhalten könne es vertretbar sein, dem Gesetzgeber zunächst eine angemessene Zeit zur Sammlung von Erfahrungen einzuräumen, sodass er sich einer größeren Typisierung und Generalisierung bedienen dürfe.⁴⁰

Mit Gesetz vom 20. Dezember 1987 kam der Gesetzgeber diesem „Auftrag“ des BVerfG nach und bezog auch Unternehmen in die Künstlersozialabgabe ein, die für Zwecke ihres eigenen Unternehmens Werbung betreiben.⁴¹ In der aktuellen Fassung sind neben den typischen Verwertern (§ 24 Abs. 1 KSVG) und den Eigenwerbern (§ 24 Abs. 2 Satz 1 Nr. 1 KSVG) innerhalb bestimmter Bagatellgrenzen auch solche Unternehmen abgabepflichtig, die regelmäßig Werke oder Leistungen selbstständiger und Publizisten nutzen (§ 24 Abs. 2 Satz 1 Nr. 2 KSVG).

2.2.4.4. Festlegung des Vomhundertsatzes der Künstlersozialabgabe

Das Gericht bezog ebenfalls Stellung zu der Festlegung des Vomhundertsatzes der Künstlersozialabgabe getrennt nach den Bereichen Wort, bildende Kunst, Musik und darstellende Kunst gemäß § 26 KSVG (a.F.). Diese Differenzierung wurde allerdings inzwischen aufgegeben.⁴² Der Vomhundertsatz wird jedoch nach wie vor durch das Bundesministerium für Arbeit und Soziales im Einvernehmen mit dem Bundesministerium der Finanzen durch Rechtsverordnung für das folgende Kalenderjahr festgelegt (§ 26 Abs. 5 KSVG).

Jedenfalls führte das Gericht aus, das Bundesministerium werde bei der Festlegung des Vomhundertsatzes berücksichtigen müssen, dass der Anteil der Selbstvermarkter in den verschiedenen Bereichen unterschiedlich hoch sei, und den Bundeszuschuss diesem Verhältnis entsprechend auf die einzelnen Bereiche verteilen müssen. Auch habe der Gesetzgeber zu prüfen, ob er an der Regelung des § 34 Abs. 2 Satz 1 KSVG (a.F.), die den Bundeszuschuss auf 17 Prozent vom Hundert der Ausgaben der Sozialkassen begrenzte, festhalte. Dieser Vomhundertsatz sei auf den Anteil der Selbstvermarkter ausgerichtet. Der Gesetzgeber habe, nachdem der Anteil der

38 BVerfG, Beschluss vom 08.04.1987 - 2 BvR 909/82, Rn. 202.

39 BVerfG, Beschluss vom 08.04.1987 - 2 BvR 909/82, Rn. 202, 205.

40 BVerfG, Beschluss vom 08.04.1987 - 2 BvR 909/82, Rn. 206.

41 Gesetz zur finanziellen Sicherung der Künstlersozialversicherung vom 18.12.1987 (BGBl. 1987 I Nr. 2794).

42 Absatz 1 lautet nunmehr: „Der Vomhundertsatz der Künstlersozialabgabe ist unter Berücksichtigung des Grundsatzes des § 14 so festzusetzen, dass das Aufkommen (Umlagesoll) zusammen mit den Beitragsanteilen der Versicherten und dem Bundeszuschuss ausreicht, um den Bedarf der Künstlersozialkasse für ein Kalenderjahr zu decken.“ Festgelegt wird der Vomhundertsatz für das folgende Kalenderjahr vom Bundesministerium für Arbeit und Soziales im Einvernehmen mit dem Bundesministerium für Finanzen (Absatz 5).

Selbstvermarkter in den einzelnen Bereichen über mehrere Jahre hinweg erfasst worden sei, diese Erfahrungen bei der Festlegung des Bundeszuschusses zu berücksichtigen.⁴³

Hintergrund dieser Ausführungen ist, dass der Gesetzgeber bereits bei Einführung der Künstlersozialversicherung im Blick hatte, dass sich nicht alle von der Künstlersozialversicherung erfassten Künstler und Publizisten eines professionellen Vermarkters bedienen, sondern sich teilweise selbst vermarkten. Die Mitfinanzierung solcher sogenannter Selbstvermarkter durch die abgabepflichtigen Verwerter hielt der Gesetzgeber für nicht gerechtfertigt. Um den Anteil der Sozialversicherungsbeiträge aufzubringen, der auf die Selbstvermarktung entfällt und sonst von den abgabepflichtigen Verwertern zu finanzieren wäre, wurde daher ein Bundeszuschuss eingeführt, der aktuell 20 Prozent der Ausgaben der Künstlersozialkasse beträgt (§ 34 Abs. 1 Satz 1 KSVG).⁴⁴

Ogleich die Differenzierung nach den einzelnen Bereichen aufgehoben wurde, lässt sich den Ausführungen des BVerfG jedenfalls entnehmen, dass es für die Verfassungsmäßigkeit der Höhe des Bundeszuschusses auf den Anteil der Selbstvermarkter in der Künstlersozialversicherung ankommen kann.

2.3. Berücksichtigung aktueller Entwicklungen

2.3.1. Rechtsprechung des BVerfG zur KSVG

Das BVerfG hat weitere Verfassungsbeschwerden gegen das KSVG und die Künstlersozialabgabe in den Jahren 1998, 2002, 2009 und 2018 nicht zur Entscheidung angenommen, weil die aufgeworfenen verfassungsrechtlichen Fragen bereits vom Bundesverfassungsgericht geklärt wurden oder es die angegriffenen Regelungen für verfassungsgemäß hielt.⁴⁵

In einer Entscheidung des BVerfG zu Beiträgen zur gesetzlichen Arbeitslosenversicherung aus dem Jahr 2018 führte das Gericht in Bezug auf Art. 3 Abs. 1 GG zudem erneut aus:

„Für Arbeitgeber und ähnliche Personen wie die zur Künstlersozialabgabe Verpflichteten ist der Sozialversicherungsbeitrag dagegen von vornherein fremdnützig, denn er versichert nicht ihr eigenes, sondern ein fremdes Risiko. Die Beiträge unterliegen deswegen einem gesteigerten Rechtfertigungsbedarf. Diese Rechtfertigung kann sich aus spezifischen Verantwortlichkeitsbeziehungen zwischen Zahlungsverpflichteten und Versicherten ergeben,

43 BVerfG, Beschluss vom 08.04.1987 - 2 BvR 909/82, Rn. 209.

44 Bundesministerium für Arbeit und Soziales, Digitale Verwertungsformen in der Kultur- und Kreativwirtschaft und ihre Auswirkungen auf die Künstlersozialversicherung, Dezember 2018, S. 121; siehe auch Entwurf eines Gesetzes über die Sozialversicherung der selbständigen Künstler und Publizisten (Künstlersozialversicherungsgesetz - KSVG) vom 27.11.1980, BT-Drs. 9/26, S. 17.

45 BVerfG, Beschluss vom 11.09.1998 - 1 BvR 1670/97; Beschluss vom 12.12.2002 - 1 BvR 2700/95; Beschluss vom 14.09.2009 - 1 BvR 509/09; Beschluss vom 15.01.2018 - 1 BvR 2885/15; haben sich rechtliche oder tatsächliche Umstände seit der Aufstellung der Maßstäbe grundsätzlich verändert, kann eine verfassungsrechtliche Frage erneut klärungsbedürftig sein, siehe BVerfGE 109, 64 (84); Scheffczyk, in: Walter, BeckOK BVerfGG, 19. Edition Stand 01.06.2025, § 93a Rn. 26.

die in den Lebensverhältnissen, wie sie sich geschichtlich entwickelt haben und weiter entwickeln, angelegt sind [...].“⁴⁶

Dieser Rechtsprechung des BVerfG lässt sich jedenfalls nicht entnehmen, dass es die Verfassungsmäßigkeit der Künstlersozialabgabe anders bewerten würde als in seinem Urteil aus dem Jahr 1987.

2.3.2. Gesetzesänderungen

Im Folgenden wird beleuchtet, ob aktuelle Gesetzesänderungen zu einer Neubewertung der Verfassungsmäßigkeit der Künstlersozialabgabe führen könnten.

§ 23 KSVG, welcher die Voraussetzungen für die Erhebung der Künstlersozialabgabe normiert, ist unverändert geblieben.⁴⁷ Die Festlegung des abgabepflichtigen Personenkreises gemäß § 24 KSVG wurde hingegen einige Male – zuletzt 2022 – umgestaltet.⁴⁸ Das Gericht hatte 1987 ausgeführt, dass das Nichteinbeziehen von Unternehmen, die Eigenwerbung betreiben, unter bestimmten Voraussetzungen verfassungswidrig sein könnte, woraufhin der Gesetzgeber die Sozialabgabepflicht auch für sie begründete sowie später auch Unternehmen der Abgabepflicht unterwarf, die regelmäßig Werke oder Leistungen selbstständiger und Publizisten nutzen (§ 24 Abs. 2 KSVG, dazu bereits unter 2.2.4.3.). Weitere Änderungen wurden durch Entscheidungen des BSG⁴⁹ und BVerfG⁵⁰ als verfassungsmäßig beurteilt oder die gegen sie gerichteten Verfahren wie erwähnt nicht zur Entscheidung angenommen.

Zuletzt wurde 2024 für die Abgabepflicht für Unternehmen, die regelmäßig Werke oder Leistungen selbstständiger Künstler und Publizisten nutzen, die „Bagatellgrenze“, von 450 Euro auf 1000 Euro erhöht: Danach besteht eine Abgabepflicht erst, sofern die Summe der Entgelte für im Kalenderjahr erteilte Aufträge einen Betrag von 1.000 Euro übersteigt (§ 24 Abs. 2 Satz 2 KSVG).⁵¹ Der Gesetzgeber geht davon aus, dass aufgrund der Gesetzesänderung rund 10 Prozent der aktuell abgabepflichtigen Unternehmen ab dem Jahr 2026 nicht mehr der Künstlersozialabgabepflicht

46 BVerfG, Beschluss vom 22.05.2018 - 1 BvR 1728/12, Rn. 77.

47 Becker-Evermann, in: Rolfs/Giesen/Meßling/Udsching, BeckOK Sozialrecht, 78. Edition, Stand: 01.09.2025, KSVG, § 23 Rn. 1.

48 Aches Gesetz zur Änderung des Vierten Buches Sozialgesetzbuch und anderer Gesetze vom 20.12.2022 (BGBl. I Nr. 56), Art. 17 Nr. 8.

49 BSG, Urteil vom 30.09.2015 - B 3 KS 2/14 R, Rn. 7; Urteil vom 08.10.2014 - B 3 KS 1/13 R, Rn. 29; Beschluss vom 30.09.2015 - B 3 KS 2/15 B, Rn. 10.

50 BVerfG, Beschluss vom 11.09.1998 - 1 BvR 1670/97; Beschluss vom 12.12.2002 - 1 BvR 2700/95; Beschluss vom 14.09.2009 - 1 BvR 509/09; Beschluss vom 15.01.2018 - 1 BvR 2885/15.

51 Viertes Gesetz zur Entlastung der Bürgerinnen und Bürger, der Wirtschaft sowie der Verwaltung von Bürokratie vom 23.10.2024 (BGBl. 2024 I Nr. 323), Art. 56 Nr. 1.

unterliegen.⁵² Diese Änderung führt damit zu einer „Abschwächung“ der Abgabepflicht für Eigenwerber, die auch verfassungsrechtlich gerechtfertigt sein dürfte.

2.3.3. Aktuelle tatsächliche Entwicklungen

Im Folgenden wird geprüft, ob weitere in der Fragestellung aufgeworfene rechtstatsächliche Entwicklungen zu einer Neubewertung der Verfassungsmäßigkeit führen könnten.

2.3.3.1. Versicherter Personenkreis

Ende 1987 waren 30.295 Personen über die Künstlersozialkasse versichert.⁵³ Aktuell sind mehr als 180.000 selbstständige Künstler und Publizisten pflichtversichert.⁵⁴ Ein Anwachsen der Versicherten per se dürfte keinen Einfluss auf die Beurteilung der Verfassungsmäßigkeit der Künstlersozialversicherung haben: Denn dadurch ändert sich zwar die Anzahl der Anwendungsfälle, nicht jedoch der Inhalt der Normen.⁵⁵ Etwas anderes könnte sich allenfalls ergeben, wenn die Anzahl der Verwerter im Gegensatz dazu signifikant sinken würde, sodass die Finanzierung der Künstlersozialversicherung in ihrer jetzigen Form nicht mehr gesichert wäre und dies über eine Anpassung der Höhe der Künstlersozialabgabe ausgeglichen würde, die nicht mehr als verhältnismäßig anzusehen wäre.

Die Höhe der Künstlersozialabgabe hat sich durch das Anwachsen der Mitgliederzahl jedoch nicht geändert. Der Prozentsatz der Abgabe wird für 2026 4,9 Prozent betragen⁵⁶ und sich damit gegenüber den im Jahr 1987 geltenden 5 Prozent⁵⁷ sogar verringern. Insofern dürften die oben ausgeführten grundrechtlichen Erwägungen, die sich auf die Höhe des Prozentsatzes beziehen, auch weiterhin tragen.

Auch die Frage, ob eine tatsächliche Abhängigkeit zwischen selbstständigen Künstlern und Publizisten und Verwertern in der vom BVerfG angenommenen Form noch besteht, dürfte von der Anzahl der Versicherten erst einmal unabhängig sein. Auch hier könnte es jedoch von Relevanz sein, wenn es im Verhältnis zu selbstständigen Künstlern und Publizisten kaum mehr Verwerter

52 Becker-Evermann, Rolfs/Giesen/Meßling/Udsching, BeckOK Sozialrecht, 79. Edition, Stand: 01.12.2025, KSVG, § 24 Rn. 68 mit Verweis auf BT-Drs. 20/13015, S. 124.

53 Enquete-Kommission „Kultur in Deutschland“, Die Künstlersozialversicherung - [Expertengespräch](#) mit Hanno Bruns am 26.01.2004 in der Arbeitsgruppe II, Anlage 1.

54 Künstlersozialkasse, KSK in Zahlen, abrufbar unter: <https://www.kuenstlersozialkasse.de/service-und-medien/ksk-in-zahlen>.

55 BVerfG, Beschluss vom 08.04.1987 - 2 BvR 909/82, Rn. 174.

56 Bundesministerium für Arbeit und Soziales im Einvernehmen mit Bundesministerium der Finanzen, [Künstler-Sozialabgabe-Verordnung](#) 2026, BGBl I Nr. 220 vom 22.09.2025.

57 In der hiervon abzugrenzenden Frage nach der Zustimmungsbedürftigkeit des Bundesrates zum KSVG nach Art. 84 Abs. 1 GG führte das BVerfG aus: „Die bereits bestehende Aufgabe wächst dadurch zwar in ihrem (quantitativen) Umfang, erhält aber keinen neuen Inhalt.“, BVerfG, Beschluss vom 08.04.1987 - 2 BvR 909/82, Rn. 85.

gibt, da in diesem Fall eine „symbiotische“ Beziehung zwischen diesen Gruppen möglicherweise nicht mehr anzunehmen wäre (dazu unter 2.3.3.2.).

Die Künstlersozialversicherung ist seit Erlass des KSVG auf die Versicherung selbstständiger Künstler und Publizisten gerichtet (§ 1, § 2 KSVG). Die Begriffe wurden in den letzten Jahren durch die Rechtsprechung ausgelegt und konkretisiert. Auch können sich einzelne Tätigkeiten seit 1987 gewandelt haben. Dies dürfte für sich genommen jedoch keinen Einfluss auf die verfassungsrechtliche Bewertung der Künstlersozialabgabe haben. Soweit die Auslegung der Begriffe zum Anwachsen des versicherten Personenkreises führen würde, gilt oben Gesagtes. Soweit dadurch vermehrt Personengruppen erfasst werden, die sich hauptsächlich selbst vermarkten, wird auf 2.3.3.2. verwiesen.

2.3.3.2. Anteil der Selbstvermarkter

Fraglich ist, ob eine steigende Zahl von Selbstvermarktern einen Einfluss auf die Bewertung der Verfassungsmäßigkeit der Künstlersozialabgabe haben könnte. Wie erläutert, kommt es für die Versicherungspflicht nicht darauf an, ob sich selbstständige Künstler oder Publizisten selbst vermarkten oder dies einem Dritten übertragen.

Eine Fremdvermarktung liegt vor, wenn selbstständige Künstler oder Publizisten sich einer vermittelnden Tätigkeit eines Unternehmers bedienen, der Organisationsformen zur Verfügung stellt, die Kontakte zwischen Künstlern und Endabnehmern herstellt oder fördert und dadurch Kaufabschlüsse ermöglicht.⁵⁸ Bei der Selbstvermarktung erhalten Künstler oder Publizisten ihre Honorare nicht von abgabepflichtigen Unternehmern, sondern unmittelbar von privaten Endabnehmern (zum Beispiel von privaten Kunstsammlern oder als Gage für Auftritte bei privaten Festen), also ohne Zwischenschaltung eines Dritten.⁵⁹

Eine erhebliche Veränderung der Anzahl von Selbstvermarkter könnte einerseits zu einer erforderlichen Neubewertung der Höhe des Bundeszuschusses führen (dazu bereits unter 2.2.5.), andererseits die Rechtfertigung der Heranziehung von Verwertern zur Künstlersozialabgabe aufgrund ihrer spezifischen Solidaritäts- oder Verantwortlichkeitsbeziehungen zu den Versicherten („kulturgeschichtlich gewachsene[s] besondere[s] Verhältnis gleichsam symbiotischer Art“⁶⁰) infrage stellen.

Die weit verbreitete Annahme, die Digitalisierung habe zu einer signifikanten Zunahme von Selbstvermarktungsprozessen in der Kultur- und Kreativwirtschaft geführt, ließ sich jedenfalls in einer vom Bundesministerium für Arbeit und Soziales in Auftrag gegebenen Untersuchung aus dem Jahr 2018 nicht bestätigen.⁶¹ Da eine Selbstvermarktung nach der Definition des BSG nur

58 BSG, Urteil vom 30.09.2015 - B 3 KS 1/14 R, Rn. 24.

59 Bundesministerium für Arbeit und Soziales, [Künstlersozialversicherung](#), S. 11; BSG, Urteil vom 30.09.2015 - B 3 KS 1/14 R, Rn. 24, 26.

60 BVerfG, Beschluss vom 08.04.1987 - 2 BvR 909/82, Leitsatz 4, Rn. 198.

61 Bundesministerium für Arbeit und Soziales, Digitale Verwertungsformen in der Kultur- und Kreativwirtschaft und ihre Auswirkungen auf die Künstlersozialversicherung, Dezember 2018, S. 16.

vorliegt, soweit kein Dritter dazwischengeschaltet wird, kam man zu dem Ergebnis, dass die Digitalisierung nicht zu einem relevanten Anstieg von Selbstvermarktung und damit dem Entfallen abgabepflichtiger Verwerter führe. Vielmehr könne man das Entstehen von neuen Formen der Fremdvermarktung beobachten, insbesondere über digitale Plattformen (zum Auslandsbezug unter 2.3.3.3.).⁶²

„Entsprechend der Definition des Gesetzgebers und des Bundessozialgerichts liegt eine Selbstvermarktung im Künstlersozialversicherungsrechtlichen Sinne nur dann vor, wenn der Künstler bzw. Publizist den Endabnehmer unmittelbar und ohne Nutzung der Organisationsstruktur eines Dritten erreicht. Nach dieser hier gebotenen Betrachtungsweise kann eine Selbstvermarktung nicht schon allein deshalb angenommen werden, weil sich der Künstler bzw. Publizist nicht der klassischen Verwerter (Verlage, Produzenten etc.) bedient, sondern eigenverantwortlich eine digitale Vermarktung initiiert. In der Regel erreicht der Kreative dadurch den Endabnehmer eben gerade nicht unmittelbar, sondern nutzt gezielt die Organisationsstruktur eines Dritten, der für ihn die Vermarktung übernimmt. Dies gilt grundsätzlich auch und insbesondere für das Selfpublishing im Buchmarkt oder eine Vermarktung über UGC-Plattformen.“⁶³

Insofern kann allenfalls davon auszugehen sein, dass sich die vom BVerfG im Jahr 1987 angenommene symbiotische Beziehung von den damals typischen „klassischen“ Verwertern nun im Schwerpunkt auf andere Verwerter verschiebt. Diese Veränderung dürfte jedoch das Vorliegen einer besonderen Verantwortungsbeziehung und damit die Rechtfertigung ihrer Heranziehung zur Künstlersozialabgabe nicht ausschließen, zumal das BVerfG auch betont hat, dass sich die spezifischen Solidaritäts- oder Verantwortlichkeitsbeziehungen auch geschichtlich weiter entwickeln können.⁶⁴

In einem ähnlichen Sinne äußerte sich auch das Bundessozialgericht im Jahr 2014 hinsichtlich der durch das Internet weitreichenden Möglichkeiten zur Selbstvermarktung:⁶⁵

„Künstler haben sich schon immer (auch) selbst vermarktet. Das Internet hat diese Option nicht eröffnet, sondern nur die Vermarktungs- und Vertriebsmöglichkeiten erhöht, allerdings sowohl durch die Künstler selbst als auch durch die Verwerter, wie die große Zahl von Aufträgen an Webdesigner zur künstlerischen Gestaltung von Internetauftritten gewerblicher und nicht gewerblicher Unternehmen belegt [...]. Auch das KSVG hat von

62 Bundesministerium für Arbeit und Soziales, Digitale Verwertungsformen in der Kultur- und Kreativwirtschaft und ihre Auswirkungen auf die Künstlersozialversicherung, Dezember 2018, S. 125.

63 Bundesministerium für Arbeit und Soziales, Digitale Verwertungsformen in der Kultur- und Kreativwirtschaft und ihre Auswirkungen auf die Künstlersozialversicherung, Dezember 2018, S. 155.

64 „Eine solche Rechtfertigung kann sich indes aus spezifischen Solidaritäts- oder Verantwortlichkeitsbeziehungen zwischen Zahlungsverpflichteten und Versicherten ergeben, die in den Lebensverhältnissen, wie sie sich geschichtlich entwickelt haben und weiter entwickeln, angelegt sind. Solche Beziehungen, die von einer besonderen Verantwortlichkeit geprägt sind, können z. B. aus auf Dauer ausgerichteten, integrierten Arbeitszusammenhängen oder aus einem kulturgeschichtlich gewachsenen besonderen Verhältnis gleichsam symbiotischer Art entstehen.“, so: BVerfG, Beschluss vom 08.04.1987 - 2 BvR 909/82, Rn. 198.

65 BSG, Urteil vom 08.10.2014 - B 3 KS 1/13 R, Rn. 30.

Anfang an beide Vermarktungswege – also sowohl die Fremdvermarktung über Unternehmen nach § 24 KSVG als auch die Selbstvermarktung durch die Künstler und Publizisten selbst – berücksichtigt. Das BVerfG hat hierzu bereits entschieden, dass möglichen [sic] Verschiebungen zwischen den beiden Bereichen im Wege einer evtl. Anpassung des Bundeszuschusses (§ 34 KSVG) zu berücksichtigen sind [...]. Nach der Systematik des KSVG lässt damit eine Erhöhung des Anteils der Selbstvermarkter gerade nicht die Rechtfertigung der KSA in der besonderen Verantwortungsbeziehung zwischen selbstständigen Künstlern und Vermarktern entfallen. Etwas anderes könnte nur dann gelten, wenn dem Bereich der Fremdvermarktung durch die in § 24 KSVG aufgeführten Unternehmen gegenüber dem Bereich der Selbstvermarktung keine nennenswerte Bedeutung mehr zukommt. Dies ist derzeit in keiner Weise ersichtlich.“⁶⁶

Jedenfalls sei es Sache des Gesetzgebers, im Rahmen seiner Verantwortung (auch) für die soziale Sicherung von Künstlern und Publizisten zu entscheiden, ob das die Künstlersozialabgabe in der Sache legitimierende Verhältnis von Verwertern und Künstlern noch bestehe oder Nachjustierungen geboten seien.⁶⁷

Es ist nicht ersichtlich, dass in der Rechtsprechung oder Literatur vertreten wird, dass dem Bereich der Fremdvermarktung keine nennenswerte Bedeutung mehr zukomme.

2.3.3.3. Rechtsform und Auslandsbezug

Unternehmer im Sinne des KSVG sind alle natürlichen und juristischen Personen, die eine nachhaltige und nicht nur gelegentliche Tätigkeit ausüben, die einem der in dieser Vorschrift genannten Zwecke dient. Auf die Rechtsform kommt es hierbei nicht an, vielmehr auf die Erfüllung der Merkmale des tatsächlichen Handelns, nämlich auf die nachhaltige, einnahmenerzielungsorientierte Tätigkeit.⁶⁸ Ein „Ausweichen“ über die Rechtsformwahl zur Umgehung der Künstlersozialabgabe dürfte damit nicht in Frage kommen.

Allerdings ist es denkbar, dass durch einen Auslandsbezug die Abgabepflicht umgangen werden kann. Nach dem Territorialitätsprinzip ist der Sitz bzw. die Tätigkeit des VerwerTERS in Deutschland für die Abgabepflicht entscheidend, § 36a KSVG i.V.m. § 30 Abs. 1 SGB I.⁶⁹ Damit unterliegen auch Entgelte für im Ausland entstandene künstlerische oder publizistische Leistungen der Abgabepflicht.⁷⁰ Auf den Wohnsitz der Künstler oder Publizisten kommt es nicht an.

66 BSG, Urteil vom 08.10.2014 - B 3 KS 1/13 R, Rn. 30.

67 BSG, Urteil vom 08.10.2014 - B 3 KS 1/13 R, Rn. 30.

68 Albrecht/Gabriel, Gesetzeswidrige Belastung von Medienunternehmen mit Künstlersozialabgabe?, SGB 2007, 25 (25 f. m.w.N.).

69 BSG, Urteil vom 18.09.2008 - B 3 KS 4/07 R.

70 Knorr, in: Rolfs/Giesen/Mießling/Udsching, BeckOK Sozialrecht, 79. Edition, Stand: 01.12.2025, KSVG § 36a Rn. 10.

Unternehmen mit Sitz im Ausland müssen keine Künstlersozialabgabe abführen. Dies gilt selbst dann, wenn der Auftritt in Deutschland stattfindet. Nach dem Territorialprinzip kann die Künstlersozialabgabe nur von Verwertern mit Sitz in Deutschland erhoben werden.⁷¹

Eine Sonderregelung zur Vermeidung von Umgehungen enthält § 25 Abs. 4 KSVG: Erwirbt ein dem Grunde nach Abgabepflichtiger aus dem Ausland von einer anderen Person oder Gesellschaft als dem Künstler oder Publizisten selbst ein Werk und hatte der betreffende Künstler oder Publizist zur Zeit der Herstellung des Werkes seinen Wohnsitz in Deutschland, dann gilt als Bemessungsentgelt beim hiesigen Abgabepflichtigen auch das Entgelt, das der Künstler oder Publizist für die Veräußerung seines Werks an die ausländische Person oder Gesellschaft erhalten hat, es sei denn die Veräußerung des Werks liegt mehr als zwei Jahre zurück. So soll vermieden werden, dass durch die Zwischenschaltung eines ausländischen Verwerter die deutsche Künstlersozialabgabe umgangen wird.⁷²

Die Untersuchung aus dem Jahr 2018 zeigte auf, dass in der Kultur- und Kreativwirtschaft durch vielfältige Möglichkeiten der digitalen Verwertung eine fortschreitende Internationalisierung und „Plattformisierung“ stattfindet: Eine Vielzahl von Werken und Leistungen kann über internationale Plattformen bezogen werden, deren Betreiber im Ausland ansässig und damit nicht zur Künstlersozialabgabe verpflichtet sind.⁷³ Problematisch sei dabei, dass dem Arbeitseinkommen vieler Versicherter kein abgabepflichtiges Unternehmen mehr gegenüberstehe:

„Es ist daher nicht auszuschließen, dass es hierdurch zu Mindereinnahmen bei der Künstlersozialabgabe kommen kann, die sich auch auf die Höhe des Abgabesatzes auswirken können. [...] Dementsprechend könnten potenzielle, aus der Digitalisierung resultierende Einnahmeausfälle grundsätzlich durch eine Erhöhung des Abgabesatzes kompensiert werden, mit der Folge, dass die verbleibenden abgabepflichtigen Unternehmen für den auf die Verwerter insgesamt entfallenden Finanzierungsbeitrag aufkommen müssten.“⁷⁴

Allerdings konnte die Untersuchung nicht aufzeigen, ob und inwieweit die Zunahme digitaler Verwertungsformen tatsächlich zu Einnahmeausfällen bei der Erhebung der Künstlersozialabgabe führt.⁷⁵ Möglichkeiten der Heranziehung von internationalen Plattformbetreibern zur Finanzierung der Künstlersozialversicherung sind jedoch bereits Teil weiterer Untersuchungen.⁷⁶

71 Knorr, in: Rolfs/Giesen/Meßling/Udsching, BeckOK Sozialrecht, 79. Edition, Stand: 01.12.2025, KSVG § 36a Rn. 11.

72 Müller, in: Bieresborn/Schafhausen, Münchener Anwaltshandbuch Sozialrecht, 6. Auflage 2024, § 8 Rn. 121.

73 Bundesministerium für Arbeit und Soziales, Digitale Verwertungsformen in der Kultur- und Kreativwirtschaft und ihre Auswirkungen auf die Künstlersozialversicherung, Dezember 2018, S. 126.

74 Bundesministerium für Arbeit und Soziales, Digitale Verwertungsformen in der Kultur- und Kreativwirtschaft und ihre Auswirkungen auf die Künstlersozialversicherung, Dezember 2018, S. 127.

75 Bundesministerium für Arbeit und Soziales, Digitale Verwertungsformen in der Kultur- und Kreativwirtschaft und ihre Auswirkungen auf die Künstlersozialversicherung, Dezember 2018, S. 128.

76 Siehe dazu: Bundesministerium für Arbeit und Soziales, Entgelte von sog. UGC-Plattformen für künstlerisch/publizistische Leistungen und deren Einbeziehung in die Künstlersozialabgabe, Juli 2024.

Da der Abgabensatz wie bereits erläutert bislang nicht gestiegen ist, dürfte er sich weiter als verhältnismäßig darstellen. Auch dürfte die Tatsache, dass viele Verwerter im Ausland ansässig und damit für die Künstlersozialabgabe nicht „greifbar“ sind, nicht das grundsätzlich bestehende historisch erwachsene Abhängigkeitsverhältnis von Künstlern, Publizisten und Verwertern in Frage stellen. Etwas anderes könnte allenfalls gelten, wenn den inländischen Verwertern nach § 24 KSVG kaum oder keinerlei Bedeutung mehr für die Vermarktung der Werke von Künstlern und Publizisten zukäme.

Sofern den Verwertern nach § 24 KSVG ein großer Anteil versicherter selbstständiger Künstler und Publizisten gegenüberstünde, die ausschließlich mit internationalen Verwertern zusammenarbeiten, dürfte dies – ähnlich wie bei der Selbstvermarktung – zudem eventuell bei der Höhe des Bundeszuschusses zu berücksichtigen sein. Dies zu ermitteln, könnte sich jedoch als schwierig erweisen (wie auch die Ermittlung des Anteils der Selbstvermarkter).⁷⁷

2.3.3.4. Ergebnis

Die tatsächlichen Gegebenheiten für die Künstlersozialabgabe haben sich seit dem Jahr 1987 erheblich verändert und entwickeln sich auch weiterhin konstant weiter. Dadurch stellen sich auch Fragen zur künftigen politischen Handhabung und Finanzierbarkeit der Künstlersozialabgabe. Verfassungsrechtlich dürfte die Künstlersozialabgabe unter den genannten Aspekten weiterhin gerechtfertigt sein. Eine abschließende Bewertung würde jedoch die Auswertung einer umfassenden Daten- und Zahlengrundlage zur Entwicklung der Kunst- und Kreativwirtschaft voraussetzen.

3. Verfassungsrechtliche Zulässigkeit der Künstlersozialabgabe als Sonderabgabe (WD 4)

Auftragsgemäß wird im Folgenden geprüft, ob die Künstlersozialabgabe, wenn sie – abweichend von der bisherigen Rechtsprechung des BVerfG (siehe 2.) – kein Sozialversicherungsbeitrag, sondern eine Sonderabgabe wäre, mit den verfassungsrechtlichen Anforderungen an Sonderabgaben vereinbar wäre.

Sonderabgaben sind wie Steuern hoheitlich auferlegte Geldleistungspflichten, die unabhängig von einer Gegenleistung erhoben werden. Die Sonderabgabe unterscheidet sich von der Steuer dadurch, dass sie die Abgabenschuldner über die allgemeine Steuerpflicht hinaus mit Abgaben belastet, ihre Kompetenzgrundlage in einer Sachgesetzgebungszuständigkeit sucht und das Abgabenaufkommen einem Sonderfonds zur Finanzierung besonderer Aufgaben vorbehalten ist.⁷⁸ Kennzeichen der Sonderabgabe ist, dass sie – vom allgemeinen Haushalt separiert – **zweckgebunden und gruppennützig** verwendet wird.⁷⁹ Sie beruht auf einem besonderen Belastungsgrund, der

77 Dazu, dass der Gesetzgeber im Zuge von Gesetzesreformen darauf abstellte, der Selbstvermarktungsanteil sei nur schwierig genau zu ermitteln, siehe: Felix, „Altes“ Recht vor neuen Herausforderungen?, SGB 2025, 1 (6), mit Verweis auf BT-Drucks. 14/5792, S. 20; zur Schwierigkeit der ausreichenden Datenverfügbarkeit seitens UGC-Plattformen, siehe auch: Bundesministerium für Arbeit und Soziales, Entgelte von sog. UGC-Plattformen für künstlerisch/publizistische Leistungen und deren Einbeziehung in die Künstlersozialabgabe, Juli 2024, S. 12 f.

78 BVerfG, Beschluss vom 13.4.2017, 2 BvL 6/13, NJW 2017, 2249, Rn. 102.

79 Vgl. Seiler, in: Dürig/Herzog/Scholz, Grundgesetz, Stand: 108. EL August 2025, Art. 105 Rn. 90.

die Gruppe der Abgabepflichtigen als solche trifft und sich in einer **Finanzierungsverantwortung für ein bestimmtes Staatshandeln** niederschlägt.⁸⁰ Verknüpft der Gesetzgeber eine Abgabepflicht (dem Grunde und der Höhe nach) mit dem Anfall bestimmter Kosten für die Erledigung einer speziellen Aufgabe, so nimmt er eine besondere Finanzierungsverantwortung der Gruppe der Abgabepflichtigen in Anspruch; dies lässt sich nur als Auferlegung einer nichtsteuerlichen Abgabe rechtfertigen.⁸¹

3.1. Verfassungsrechtliche Anforderungen an Sonderabgaben

Da Sonderabgaben die Vorgaben der Finanzverfassung umgehen und das Budgetrecht des Parlaments gefährden können, leitet das BVerfG aus der Begrenzungs- und Schutzfunktion der Finanzverfassung die folgenden Bedingungen für Sonderabgaben ab:⁸²

- Der Gesetzgeber muss einen über die bloße Mittelbeschaffung hinausgehenden Sachzweck verfolgen (dazu nachfolgend 3.2).
- Die Sonderabgabe muss eine homogene Gruppe belasten, die durch eine vorgegebene Interessenlage oder durch besondere Gemeinsamkeiten von der Allgemeinheit und anderen Gruppen klar abgrenzbar ist (dazu nachfolgend 3.3).
- Diese Gruppe muss eine besondere Finanzierungsverantwortung für die zu finanzierende Aufgabe treffen (Gruppenverantwortung und evident größere Sachnähe; dazu nachfolgend 3.4).
- Das Aufkommen der Sonderabgabe muss gruppennützig verwendet werden (dazu nachfolgend 3.5).
- Zusätzlich muss der Gesetzgeber im Interesse wirksamer parlamentarisch-demokratischer Legitimation und Kontrolle die erhobenen Sonderabgaben haushaltsrechtlich vollständig dokumentieren und ihre sachliche Rechtfertigung in angemessenen Zeitabständen überprüfen.⁸³

Zwar haben sich die genannten Kriterien aus der Kasuistik des BVerfG entwickelt. Im Schrifttum wird aber darauf hingewiesen, dass die Ergebnisse dieser Kasuistik „nicht immer widerspruchsfrei und willkürfrei“ sind.⁸⁴

80 *Thiemann*, AöR 138 (2013), 60, 75 mit Hinweis auf die äußere Ähnlichkeit zu Zwecksteuern.

81 So BVerfG, Beschluss vom 17.7.2003, 2 BvL 1/99 u.a., BVerfGE 108, 186, 212 (Altenpflegeumlage).

82 Siehe *Kube* in: BeckOK Grundgesetz, 64. Ed. 15.11.2025, Art. 105 Rn. 17; *Seer*, in: Tipke/Lang, Steuerrecht, 25. Auflage 2024, Rn. 2.25 ff.; *Tappe/Wernsmann*, Öffentliches Finanzrecht, 3. Auflage 2023, Rn. 309 f.

83 BVerfG, Beschluss vom 16.9.2009, 2 BvR 852/07, BVerfGE 124, 235, 244.

84 So *Seer*, in: Tipke/Lang, Steuerrecht, 25. Auflage 2024, Rn. 2.26.

3.2. Besonderer Sachzweck der Künstlersozialabgabe

Der besondere Sachzweck der Künstlersozialabgabe (siehe zur gesetzlichen Grundlage und Finanzierung unter 1.) ist nach Auffassung des Gesetzgebers die zureichende soziale Sicherung der selbständigen Künstler und Publizisten, die für ihr Alter und den Krankheitsfall ansonsten nur unzureichend gesichert seien.⁸⁵ Durch die Künstlersozialkasse bzw. die Künstlersozialabgabe sollen selbständige Künstler und Publizisten einen ähnlichen Schutz in der gesetzlichen Sozialversicherung genießen wie Arbeitnehmer.⁸⁶ Aufgrund dieses besonderen Sachzwecks dient die Künstlersozialabgabe nicht nur der Mittelbeschaffung für allgemeine öffentliche Aufgaben.

3.3. Gruppenhomogenität

Abgabepflichtige der Künstlersozialabgabe sind in erster Linie Unternehmen, die typischerweise künstlerische oder publizistische Werke oder Leistungen verwerten (typische Verwerter) wie Verlage, Theater, Orchester, Rundfunk, Fernsehen, Werbeagenturen usw. (§ 24 Abs. 1 KSVG). Abgabepflichtig sind ferner Unternehmen, die Werbung oder Öffentlichkeitsarbeit für das eigene Unternehmen betreiben und dazu Künstler beauftragen (§ 24 Abs. 2 Satz 1 Nr. 1 KSVG, Eigenwerber). Als Auffangtatbestand sind schließlich Unternehmen abgabepflichtig, die regelmäßig Werke oder Leistungen selbständiger Künstler und Publizisten nutzen (§ 24 Abs. 2 Satz 1 Nr. 2 KSVG), innerhalb bestimmter Bagatellgrenzen.⁸⁷ Die Abgabepflicht trifft private Unternehmen aller Rechtsformen ebenso wie zum Beispiel öffentlich-rechtliche Körperschaften, Anstalten sowie Vereine oder Stiftungen, auch wenn diese gemeinnützig sind.⁸⁸

Damit ist der Kreis der von der Künstlersozialabgabe Betroffenen weit gefasst. Gemein ist ihnen, dass sie künstlerische Tätigkeiten in Anspruch nehmen und vergüten. Diese Abgabepflichtigen finanzieren die wirtschaftliche Tätigkeit der Künstler und Publizisten und machen sich deren Werkleistung für eigene Zwecke zunutze. Zumindest die typischen Verwerter dürften als homogene Gruppe angesehen werden können. Im Hinblick auf die gelegentlichen Auftraggeber und Nutzer lässt sich die Homogenität allerdings nur bei einem sehr weiten Verständnis einer homogenen Gruppe annehmen. Immerhin finanzieren sie die Tätigkeit der Künstler mit und dürften ein Interesse an einem entsprechenden Angebot haben.

3.4. Finanzierungsverantwortung / Gruppenverantwortung

Die Verantwortlichkeit der vorgefundenen Gruppe für die Finanzierung einer bestimmten Aufgabe ist der rechtfertigende Grund für die Sonderabgabe als Zusatzlast neben der Steuer.⁸⁹ Im Hinblick auf die Künstlersozialabgabe stellt sich die Frage, ob gerade diese Gruppe (siehe 3.3.) eine besondere Finanzierungsverantwortung für die zu finanzierende Aufgabe trifft oder die

85 BT-Drs. 9/26 vom 27.11.1980 (Gesetzentwurf zum KSVG) <https://dserver.bundestag.de/btd/09/000/0900026.pdf>.

86 Siehe <https://www.kuenstlersozialkasse.de/ueber-uns/die-kuenstlersozialkasse>.

87 Becker-Evermann, in: BeckOK Sozialrecht, 78. Ed. 1.9.2025, KSVG § 24 Rn. 8.

88 Becker-Evermann, in: BeckOK Sozialrecht, 78. Ed. 1.9.2025, KSVG § 24 Rn. 3 ff.

89 P. Kirchhof, in: Isensee/Kirchhof, Handbuch des Staatsrechts, 3. Aufl. 2007, § 119 Rn. 78.

Finanzierungsverantwortung für das sozialpolitische Anliegen der zureichenden sozialen Sicherung der Künstler (siehe 3.2.) nicht in erster Linie diesen selbst oder der Allgemeinheit obliegt.

3.4.1. Evidente Sachnähe?

Die erforderliche spezifische Beziehung der Abgabepflichtigen zu dem besonderen Zweck der Abgabe (Sachnähe) besteht nur, wenn die belastete Gruppe dem mit der Abgabe verfolgten Zweck **evident nähersteht** als jede andere Gruppe oder die Allgemeinheit der Steuerzahler, so dass die zu finanzierende Aufgabe ganz überwiegend in die Verantwortung der Gruppe fällt; diese Verantwortlichkeit muss der Gesetzgeber vorfinden und nicht durch die Abgabe erst neu begründen.⁹⁰

Im Falle der Künstlersozialabgabe lässt sich verschiedenen Gruppen eine Verantwortung für die Finanzierung des Sachzwecks zuweisen. In erster Linie sind die selbständigen Künstler selbst für ihre soziale Sicherung verantwortlich so wie auch alle anderen Selbständigen. Zum anderen ist auch die Allgemeinheit berührt, soweit die Absicherung der Künstler im allgemeinen öffentlichen Interesse liegt. Dieses Interesse erwächst daraus, dass eine Kunstszene erhalten bleiben und zugleich eine Verelendung verhindert werden soll (siehe 3.2). Schließlich kann aber auch eine Mitverantwortung derjenigen angenommen werden, die die Leistungen der Künstler für ihre wirtschaftlichen Interessen in Anspruch nehmen, jedenfalls wenn die Gruppe der Künstler ihre eigene Absicherung nicht zureichend selbst gewährleisten kann. Neben der Allgemeinheit dürfte auch die Gruppe der Abgabepflichtigen ein Interesse daran haben, dass durch die soziale Sicherung eine Verlässlichkeit des künstlerischen Schaffens bzw. ein stabiles Künstlerangebot erreicht wird.

Andererseits lässt sich nicht einfach schlussfolgern, die Abgabepflichtigen stünden der Aufgabe *evident* näher als die anderen Gruppen und die Aufgabe falle *ganz überwiegend* in ihre Verantwortung. Allgemein- und Gruppeninteressen an der Finanzierung einer Aufgabe überlagern sich häufig.⁹¹ Dies trifft auch hier zu.

3.4.2. Besondere Anforderungen an fördernde Sonderabgaben

Vor dem Hintergrund der verschiedenen Arten von Sonderabgaben, die sich aus der Kasuistik des BVerfG ergeben, und ihrer wesentlichen Rechtfertigungsgründe (Ausgleich, Lenkung, Förderung oder Störungsverantwortlichkeit; in Anlehnung an *P. Kirchhof*⁹²) lässt sich die Künstlersozialabgabe, vorausgesetzt es handelte sich tatsächlich um eine Sonderabgabe (siehe oben), als fördernde Sonderabgabe einordnen. Solche **fördernden Sonderabgaben** erreichen ihre gestaltenden Wirkungen weniger im Belastungseffekt als vielmehr in der Verwendung des Aufkommens zur Förderung von Sachaufgaben. Die Künstlersozialabgabe dient allein der Mitfinanzierung der Künstlersozialkasse. Sie hat weder eine Ausgleichs- noch eine Lenkungsfunktion; sie ist auch

90 Wernsmann, in: Hübschmann/Hepp/Spitaler, AO/FGO, § 3 AO (Stand: Oktober 2023) Rn. 254 f.

91 P. Kirchhof, in: Isensee/Kirchhof, Handbuch des Staatsrechts, 3. Aufl. 2007, § 119 Rn. 83.

92 Siehe zum Folgenden P. Kirchhof, in: Isensee/Kirchhof, Handbuch des Staatsrechts, 3. Aufl. 2007, § 119 Rn. 90, 93, 96, 99.

nicht Ausdruck einer Störungsverantwortlichkeit. Sie kann auch nicht unter dem Aspekt der Gefahrenabwehr gegen ein bestimmtes Verhalten der Abgabepflichtigen begründet werden.

Fördernde Sonderabgaben stützen dagegen die Existenzfähigkeit und die Entwicklung von Wirtschaftszweigen, Branchen oder Berufsgruppen, leisten Hilfe beim Absatz, der Lagerhaltung oder der Qualitätsverbesserung.⁹³ *P. Kirchhof* weist darauf hin, dass die fördernden Abgaben den Steuern besonders nahe kommen, weil sie eine öffentliche Aufgabe finanzieren, die sonst durch allgemeine, der Ausgabenentscheidung des Parlaments unterworfenen Steuern finanziert werden; die fördernde Sonderabgabe sei deshalb verfassungsrechtlich fragwürdig. Zu ihrer Rechtfertigung sei die **Verwendung des Abgabeaufkommens für eigene Angelegenheiten der Abgabeschuldner** entscheidend. Diese Anforderung an fördernde Sonderabgaben leitet über zu dem Merkmal der gruppennützigen Verwendung.⁹⁴

3.5. Gruppennützige Verwendung

Das Aufkommen der Künstlersozialabgabe kommt der Künstlersozialkasse und damit den Künstlern und Publizisten zugute. Es wird also nicht für eigene Angelegenheiten der Abgabeschuldner verwendet, sondern fremdnützig. Fremdnützige Förderabgaben, bei denen die Abgabepflichtigen von den durch die Verwendung der Abgabe Begünstigten weitgehend oder völlig verschieden sind, sind verfassungsrechtlich unzulässig.⁹⁵

Allerdings hat das BVerfG die Anforderungen an die Gruppennützigkeit abgesenkt.⁹⁶ Es soll unschädlich sein, wenn die Erfüllung der zu finanzierenden Aufgabe zugleich auch im Interesse der Allgemeinheit und anderer Gruppen liegt und diese gewisse Vorteile aus der Abgabenverwendung haben.⁹⁷ Es soll auch bereits genügen, dass die Abgabepflichtigen von einer Aufgabe oder Verpflichtung entlastet werden, die in ihrem Verantwortungsbereich liegt.⁹⁸ Es soll schließlich genügen, dass die Abgabepflichtigen vom Ertrag nur mittelbar profitieren.⁹⁹

Dem ist aber entgegenzuhalten, dass zumindest bei den fördernden Sonderabgaben eine strengere Sichtweise geboten ist, da sie bei fremdnützigen Elementen stark in die Nähe einer allgemeinen

93 *P. Kirchhof*, in: Isensee/Kirchhof, Handbuch des Staatsrechts, 3. Aufl. 2007, § 119 Rn. 96.

94 Zur reduzierten Eigenständigkeit dieses Merkmals bzw. seiner Gleichsetzung mit dem Kriterium der Gruppenverantwortung siehe *Wernsmann*, in: Hübschmann/Hepp/Spitaler, AO/FGO, § 3 AO (Stand: Oktober 2023) Rn. 258.

95 *P. Kirchhof*, in: Isensee/Kirchhof, Handbuch des Staatsrechts, 3. Aufl. 2007, § 119 Rn. 96 ff.

96 *Wernsmann*, in: Hübschmann/Hepp/Spitaler, AO/FGO, § 3 AO (Stand: Oktober 2023) Rn. 258.

97 BVerfG, Beschluss vom 17.7.2003, 2 BvL 1/99 u.a., BVerfGE 108, 186, 227, 229 (Altenpflegeumlage).

98 BVerfG, Beschluss vom 16.9.2009, 2 BvR 852/07, BVerfGE 124, 235, 244, 248.

99 BVerfG, Beschluss vom 18.5.2004, 2 BvR 2374/99, BVerfGE 110, 370, 392; *Wernsmann*, in: Hübschmann/Hepp/Spitaler, AO/FGO, § 3 AO (Stand: Oktober 2023) Rn. 258.

Abgabe und damit einer Steuer geraten (siehe 3.4.2.). Dies lässt sich auch aus der Rechtsprechung des BVerfG zum Beispiel zu Absatzförderungsabgaben als fördernde Sonderabgaben ableiten:¹⁰⁰

Die Finanzierungsverantwortung für die mittels der Abgabe erfüllten Aufgaben ergibt sich im vorliegenden Fall – wie grundsätzlich bei Absatzförderungsabgaben, zu denen Erzeuger und Vermarkter des abzusetzenden Produkts herangezogen werden – daraus, dass die Verwendung des Abgabeaufkommens **in spezifischer Weise den Abgabebelasteten zugutekommt**. [...] Verfassungsrechtlich zulässige Ziele sowie mögliche positive Effekte staatlicher Werbemaßnahmen für einen bestimmten Wirtschaftszweig reichen allein für einen **greifbaren Gruppennutzen** zur Rechtfertigung einer Finanzierung durch Sonderabgaben statt durch Steuern nicht aus. [...] Zur Rechtfertigung einer staatlichen, abgabefinanzierten Absatzförderung bedarf es daher besonderer Gründe. Lässt sich, wie hier, die Finanzierungsverantwortung der abgabebelasteten Gruppe praktisch **ausschließlich mit Blick auf Zweck und Wirkung staatlicher Förderungsmaßnahmen zugunsten der belasteten Gruppe begründen**, so muss der durch die Abgabe zu finanzierende und die Abgabe rechtfertigende **Gruppennutzen evident** sein. [...]

Der erforderliche greifbare Gruppennutzen kann sich vor allem dann ergeben, wenn es bei den staatlichen Fördermaßnahmen um das plausibel begründete Erfordernis geht, erheblichen **Beeinträchtigungen entgegenzuwirken oder spezielle Nachteile auszugleichen, die die Gruppenangehörigen besonders betreffen** und die von diesen selbst voraussichtlich nicht, oder jedenfalls nicht mit gleicher Erfolgsaussicht, kompensiert werden könnten. (Hervorhebungen nur hier)

Diese Anforderungen dürften nicht erfüllt sein. Zwar mag die Finanzierung der Künstlersozialkasse auch im Interesse der Abgabepflichtigen liegen, insbesondere der typischen Verwerter. Sie kommt ihnen aber nicht „in spezifischer Weise“ zugute. Sie werden auch nicht vor „erheblichen Beeinträchtigungen“ oder „speziellen Nachteilen“ bewahrt, die sie ohne die Künstlersozialabgabe „besonders betreffen“ würden. Der Gruppennutzen für die Abgabepflichtigen ist daher nicht „evident“. Im Übrigen dürften die gelockerten Anforderungen an die Gruppennützigkeit bei rein fördernden bzw. sogar umverteilenden Sonderabgaben nicht greifen, um den Unterschied zur Steuer nicht zu verwischen. Aber selbst wenn man die gelockerten Anforderungen an die Gruppennützigkeit auf eine fördernde Abgabe wie die Künstlersozialabgabe anwenden und auf den mittelbaren Vorteil der Künstlersozialabgabe für die Abgabepflichtigen abstellen würde, bleibt die hinreichend gruppennützige Verwendung dennoch sehr zweifelhaft. Denn das BVerfG löst eine Gemengelage, die daraus entsteht, dass eine Abgabe sowohl einen Nutzen für die Abgabepflichtigen, als aber auch für andere Gruppen oder die Allgemeinheit hat, durch eine Gewichtung der Interessen auf:¹⁰¹

Das Erfordernis einer gruppennützigen Verwendung des Abgabenaufkommens besagt nicht, dass das Abgabeaufkommen im spezifischen Interesse jedes einzelnen Abgabepflichtigen verwendet werden müsste; es genügt, wenn es, unmittelbar oder mittelbar, überwiegend im Interesse der Gesamtgruppe verwendet wird (...). Zwar **muss der spezifische Nutzen der**

100 BVerfG, Beschluss vom 6.5.2014, 2 BvR 1139/12 u.a., BVerfGE 136, 194, 249 f. (Sonderabgabe zur Finanzierung des Deutschen Weinfonds).

101 BVerfG, Beschluss vom 6.5.2014, 2 BvR 1139/12 u.a., BVerfGE 136, 194, 250 (Sonderabgabe zur Finanzierung des Deutschen Weinfonds).

abgabebelasteten Gruppe im Vordergrund stehen. Wenn daneben **in vergleichsweise begrenztem Umfang** auch andere Gruppen oder die Allgemeinheit Vorteile aus der Abgabenverwendung haben, ist dies jedoch unschädlich. (Hervorhebungen nur hier)

Bei einer Gesamtbetrachtung der Künstlersozialabgabe lässt sich keine Verwendung im „überwiegenden“ Interesse der Auftraggeber als Abgabepflichtige gegenüber einem nur „vergleichsweise begrenzten“ Interesse der Künstler sowie der Allgemeinheit annehmen.

3.6. Ergebnis

Wenn die Künstlersozialabgabe eine Sonderabgabe wäre (siehe oben), würde sie die besonderen Rechtfertigungsanforderungen für Sonderabgaben nicht erfüllen. Bereits die besondere Finanzierungsverantwortung der Gruppe der Abgabepflichtigen der Künstlersozialabgabe für deren Finanzierung ist zweifelhaft. Insbesondere besteht aber kein hinreichender besonderer Gruppennutzen der Abgabepflichtigen. Dabei ist die Einordnung der Künstlersozialabgabe als lediglich fördernde bzw. umverteilende Sonderabgabe zu berücksichtigen. Eine Sonderabgabe, die die verfassungsrechtlichen Anforderungen nicht erfüllt, ist nach der Rechtsprechung des BVerfG wegen Verstoßes gegen die vom Gesetzgeber in Anspruch genommene Kompetenzgrundlage (dazu 2.1.) verfassungswidrig.¹⁰²

4. Zusammenfassung

Das BVerfG war bereits im Jahr 1987 mit der Verfassungsmäßigkeit der Künstlersozialabgabe befasst. In seiner Entscheidung ordnete es die Regelungen des KSVG der Gesetzgebungskompetenz des Bundes für die Sozialversicherung zu und kategorisierte die Künstlersozialabgabe somit als Sozialversicherungsbeitrag. Materiellrechtlich hielt es die Vorschriften des KSVG im Wesentlichen für verfassungsgemäß.

Die tatsächlichen wie auch rechtlichen Gegebenheiten für die Künstlersozialabgabe haben sich seit dieser Entscheidung verändert und entwickeln sich auch weiterhin fort. Dadurch stellen sich auch Fragen zur künftigen politischen Handhabung und Finanzierbarkeit der Künstlersozialabgabe. Verfassungsrechtlich dürfte die Künstlersozialabgabe jedoch jedenfalls unter den unter 2.3.3. aufgeworfenen Aspekten weiterhin gerechtfertigt sein. Eine abschließende Bewertung würde jedoch die Auswertung einer umfassenden Daten- und Zahlengrundlage zur Entwicklung der Kunst- und Kreativwirtschaft voraussetzen.

Wenn die Künstlersozialabgabe hingegen eine Sonderabgabe wäre, würde sie die besonderen Rechtfertigungsanforderungen für Sonderabgaben nicht erfüllen. Insbesondere besteht kein hinreichender besonderer Gruppennutzen der Abgabepflichtigen.

102 Nach anderer Auffassung folgt dies aus einem Verstoß gegen das Steuerstaatsprinzip, so *Tappe/Wernsmann*, Öffentliches Finanzrecht, 3. Auflage 2023, Rn. 314; dies gilt für die Einführung von Sonderabgaben durch Bund und Länder gleichermaßen.