

Besteuerung von deutschen privaten Krankenversicherungsverträgen in Frankreich

TASK FORCE



Grenzgänger / Frontaliers



I. Skizzierung der Problematik

Grenzgängern, die in Frankreich wohnen, in Deutschland arbeiten und dort privat krankenversichert sind, wurde im August 2015 von ihren privaten Krankenversicherern in Deutschland mitgeteilt, dass zukünftig eine französische Versicherungssteuer auf die Beiträge ihrer deutschen Krankenversicherungsverträge fällig wird. Dabei soll die Steuer, die im Wohnsitzland des Versicherungsnehmers anfällt, auf die monatlichen Versicherungsbeiträge geschlagen werden. Nachdem das Versicherungssteuergesetz für Krankenversicherungsverträge zum 01. Januar 2016 in Frankreich umstrukturiert worden ist, sind die deutschen Versicherungsgesellschaften von einem Steuersatz in Höhe von 20,27 % für betroffene Grenzgänger ausgegangen und führten diese Beträge über mehrere Monate für die Versicherten nach Frankreich ab.

Die Grenzgänger, die durch diese Situation eine deutliche finanzielle Mehrbelastung zwischen 100 – 130 EUR monatlich hinnehmen müssen, fragen sich, ob eine französische Versicherungssteuer auf ihre deutschen privaten Versicherungsverträge erhoben werden darf und wenn ja, in welcher Höhe.

Die Task Force Grenzgänger (TFG) hat die Frage aus zwei Perspektiven untersucht. Im Fokus stehen dabei einerseits die Auslegung des französischen Versicherungssteuerrechts und andererseits die Rechtsnatur der Steuer.

II. Allgemeines zur Versicherungssteuer

Während auf Waren und Dienstleistungen innerhalb der Europäischen Union eine Mehrwertsteuer anfällt, können Versicherungsverträge, wozu auch private Krankenversicherungsverträge gehören, mit einer Versicherungssteuer belegt werden.¹

Die Europäische Union hat bislang auf eine umfassende einheitliche Regelung der Versicherungssteuer verzichtet.² Deshalb können die Mitgliedstaaten die Höhe der Steuersätze und die zu besteuernde Versicherungssparte selbst bestimmen. Um aber eine mögliche Doppelbesteuerung mit Versicherungssteuer zu vermeiden und um Wettbewerbsverzerrungen aufgrund unterschiedlicher Steuersätze zwischen

¹ Vgl. Art. 401 der Mehrwertsteuersystemrichtlinie RL 2006/112/EG v. 28. 11.2006, ABl. 2006 L 347/1; Davon haben 27 Länder Gebrauch gemacht 26 Mitgliedsstaaten des EWR und die Schweiz; vgl. die indirekte Besteuerung der Versicherungsverträge in Europa 2015, S.6.

² Gröpl in Dausers, EU-Wirtschaftsrecht 37.EL 2015, Rn. 636.



Mitgliedstaaten zu verhindern, legt der europäische Gesetzgeber einen konkreten Ort für die Besteuerung fest.³ Nach dem Risikobelegenheitsprinzip in Art. 157 i.V.m. Art. 13, 14 der Solvabilität-II-Richtlinie 2009/138/EG⁴ sind Versicherungsbeiträge in dem Staat zu besteuern, in dem auch das versicherte Risiko gelegen ist. Bei einer natürlichen Person, deren versichertes Risiko nicht speziell von dieser Richtlinie erfasst ist, wird auf den gewöhnlichen Aufenthalt des Versicherungsnehmers abgestellt, um den Ort der Besteuerung zu bestimmen.

So verhält es sich im Fall von Krankenversicherungsbeiträgen privater Krankenversicherer. Diese werden nach den Regelungen des Staates besteuert, in dem sich der gewöhnliche Aufenthalt des Versicherten befindet. Aus diesem Grund können Grenzgänger, die zwar in Deutschland privat krankenversichert sind, jedoch in Frankreich wohnen, grundsätzlich mit einer französischen Versicherungssteuer in Berührung kommen. Dabei spielt es keine Rolle, wo jemand einkommenssteuer- oder sozialversicherungspflichtig ist.

III. Anwendbarkeit des französischen Krankenversicherungssteuergesetz auf deutsche private Krankenversicherungsverträge

Zum 01. Januar 2016 ist das Versicherungssteuergesetz für Krankenversicherungsverträge in Frankreich umstrukturiert worden. Private Krankenversicherungsverträge sind von der „taxe spéciale sur les conventions d'assurance – TSCA⁵“ befreit und in die „taxe de solidarité additionnelle – TSA“ einbezogen worden. Hintergrund war, statt zweier verschiedener Abgaben eine einzige zu schaffen.⁶

Nach dem Wortlaut des französischen Gesetzes Artikel L.862-4 *Code de la sécurité sociale* bezieht sich die Steuer „taxe de solidarité additionnelle - TSA“ sowohl auf französische Zusatzkrankenversicherungsverträge (*contrats d'assurance maladie complémentaire*), die ergänzend zur gesetzlichen französischen Krankenversicherung abgeschlossen werden, als auch auf Krankenversicherungsverträge von Personen, die nicht unter das französische Sozialversicherungssystem fallen. Danach sind unter Artikel L.862-4 Absatz II Nr. 3 *Code de*

³ RL 2009/138/EG v. 25.11.2009, 87. Erwägungsgrund.

⁴Hinweis: Nach Art. 3 sind die gesetzlichen Systeme sozialer Sicherheiten von der Richtlinie nicht erfasst.

⁵ Art. 1001 *Code générale des impôts*.

⁶ L'article 22 de la loi de financement de la sécurité sociale pour 2015 a fusionné la taxe de solidarité additionnelle (TSA) et la taxe spéciale sur les conventions d'assurance (TSCA) pour les contrats d'assurance complémentaire santé.



la sécurité sociale u.a. ausländische private Krankenversicherungsverträge von Grenzgängern zu verstehen.⁷

Abgesehen von der Rechtmäßigkeit der Anwendbarkeit der französischen Steuer auf private Krankenversicherungen von Grenzgängern hat die TFG die deutschen Versicherer bereits im Vorfeld darauf hingewiesen, dass der von ihnen verwendete Steuersatz von 20,27 % auf jeden Fall unzutreffend ist. Sie hat dem Verband der Privaten Krankenversicherungen e.V. mitgeteilt, dass die einschlägige Rechtsgrundlage Artikel L.862-4 Absatz II Nr. 3 *Code de la sécurité sociale* ist und damit höchstens ein Steuersatz in Höhe von 14 % zur Anwendung kommt. Diesen Hinweis haben die Versicherer zwischenzeitlich aufgegriffen und die Steuer auf 14 % gesenkt.

Vergleicht man das deutsche mit dem französischen Krankenversicherungssystem, lässt sich jedoch die grundsätzliche Anwendbarkeit der französischen Regelung auf die vorliegenden Sachverhalte aus folgendem Grund bezweifeln:

Sowohl das französische als auch andere europäische Sozialversicherungssysteme kennen die Privatversicherung nur in der Form einer freiwilligen Ergänzung zum gesetzlichen Schutz. Neben der freiwilligen privaten Zusatzversicherung weist das deutsche Krankenversicherungsmodell aber eine Besonderheit auf.

Im Rahmen der 2009 verabschiedeten Gesundheitsreform⁸ hat der deutsche Gesetzgeber - parallel zur bestehenden Versicherungspflicht in der gesetzlichen Krankenversicherung - auch in der privaten Krankenversicherung eine Versicherungspflicht⁹ eingeführt. Damit sollte erreicht werden, dass es künftig in Deutschland keine Personen mehr ohne (gesetzlichen oder privaten) Krankenversicherungsschutz gibt.¹⁰ Im Zuge dessen sind die privaten Krankenversicherungen verpflichtet worden, einen Basistarif¹¹ anzubieten, der sich in Leistungsumfang und Beitragshöhe an dem Standard der gesetzlichen Krankenversicherung orientiert. Deshalb stellt die private Krankenvollversicherung im dualen deutschen Krankenvollversicherungssystem ein mindestens gleichwertiges Substitut zur gesetzlichen Krankenversicherung dar.

⁷ Circulaire DSS/SD5D/2015/380 du 28 décembre 2015 relative à la taxe de solidarité additionnelle de l'article L. 862-4 du code de la sécurité sociale S. 10, IV.2) d).

⁸ Das Gesetz zur Stärkung des Wettbewerbs in der gesetzlichen Krankenversicherung (GKV- WSG) vom 26.03.2007 BGBl 2007 I 378.

⁹ Vgl. § 193 Abs. 3 Versicherungsvertragsgesetz.

¹⁰ BT- Drucks. 16/4247 S. 66 f.

¹¹ § 12 Abs. 1a Versicherungsaufsichtsgesetz (VAG) a.F. , § 152 VAG n.F.



Das französische Krankenversicherungssystem, das auf dem Kostenerstattungsprinzip basiert, bietet eine Privatversicherung nur in der Form einer freiwilligen Ergänzung zum gesetzlichen Schutz an. Da die gesetzliche Krankenversicherung grundsätzlich nur einen Teil der Kosten ersetzt, geht der Rest zu Lasten des Versicherten oder seiner privaten Zusatzversicherung. Deshalb haben 95 % der Versicherten in Frankreich eine derartige Versicherung abgeschlossen.¹²

Das deutsche duale System von privater und gesetzlicher Krankenvollversicherung ist in Europa einmalig. In allen anderen Ländern beschränkt sich das Geschäftsmodell der privaten Krankenversicherung auf Zusatz- bzw. Komplementärversicherungen zu den öffentlichen Versorgungssystemen.¹³ Deshalb lassen der Gesetzeszweck und die Systematik von Artikel L.862-4 *Code de la sécurité sociale* nur den Schluss zu, dass lediglich private Zusatzkrankenversicherungsverträge von der Vorschrift erfasst sein sollen.

Sollte die deutsche substitutive private Krankenvollversicherung dennoch unter die französische Regelung fallen, obwohl deren Versicherungsschutz viel weitreichender und dadurch finanziell deutlich teurer ist als der der französischen Zusatzversicherung, dürfte als Bemessungsgrundlage für die Steuer nicht der gesamte Versicherungsbeitrag herangezogen werden. Es dürfte allenfalls der Anteil besteuert werden, der in Art, Höhe und Umfang über die Pflichtleistungen der deutschen gesetzlichen Krankenversicherungen hinausgeht.¹⁴ Denn nur dieser Beitragsteil ist seiner Zielrichtung nach mit den steuerpflichtigen Beiträgen für die französische Zusatzkrankenversicherung vergleichbar.

IV. Rechtsnatur der französischen Krankenversicherungssteuer

Nach dem bereits Gesagten regelt die Solvabilität-II-Richtlinie 2009/138/EG abstrakt die Besteuerungshoheit über die privaten Krankenversicherungsverträge, während der nationale Gesetzgeber die Steuer definiert. Die Steuereinnahmen aus der französischen Krankenversicherungssteuer tragen zur Finanzierung des allgemeinen sozialen Systems in Frankreich bei. Deshalb könnte es sich bei der Steuer vielmehr um eine Sozialabgabe

¹² <http://www.ambafrance-de.org/Krankenversicherung-in-Frankreich>, abgerufen am 24.08.2016.

¹³ Vgl. http://aok-bv.de/lexikon/g/index_00368.html, abgerufen am 24.08.2016.

¹⁴ Die Grundabsicherung orientiert sich am Leistungsumfang der Gesetzlichen Krankenversicherung, § 10 Abs. 1 Nr. 3a EStG. Die Versicherungsunternehmen ermitteln für jeden Vertrag den Teil, der auf die Basisabsicherung entfällt, und den Teil, der darüber hinausgeht, anhand der Regelungen der Krankenversicherungsbeitragsanteils-Ermittlungsverordnung (KVBEVO).

handeln, für die spezielle Regelungen gelten. Es stellt sich daher die Frage, ob eine solche Abgabe überhaupt auf Personen Anwendung findet, die nicht dem französischen Sozialversicherungssystem angehören. Grund dafür ist das koordinierende europäische Sozialrecht, das bei Grenzgängern - mit Verbindung zu dem Recht zweier Staaten - die kollisionsrechtliche Frage nach dem anwendbaren Sachrecht aufwirft.

Die Verordnung (EG) Nr. 883/2004 legt fest, welche nationalen Sozialvorschriften im Rahmen der Ausübung einer grenzüberschreitenden Tätigkeit innerhalb der Europäischen Union zur Anwendung gelangen. Art.11 der Verordnung (EG) Nr. 883/2004 bringt dabei mit dem Grundsatz der Einheitlichkeit der national anwendbaren Rechtsvorschriften ein wesentliches Prinzip zum Ausdruck. Nach Abs. 1 dieses Artikels sollen Personen, die unter die Anwendung der Verordnung fallen, nur den Rechtsvorschriften eines Mitgliedstaats unterliegen. Art. 11 Abs. 3 lit. a) knüpft primär an die Rechtsvorschriften des Landes an, in dem die Person einer Beschäftigung nachgeht. Nach der Ausgangssituation folglich in Deutschland. Die Kollisionsnorm stellt sicher, dass nur ein einziges nationales Sozialrecht auf den gesamten Sachverhalt, sowohl auf die Leistungen als auch auf die Statusfragen und Beiträge, Anwendung findet.¹⁵ Dementsprechend sind für die betroffenen Personen nur in einem Staat Sozialabgaben zu leisten. Vorrangig in dem Mitgliedstaat, in dem sie arbeiten. Ob das auch für Steuern zutrifft, hängt davon ab, ob das entsprechende Steuergesetz vom Geltungsbereich der VO (EG) Nr. 883/2004 erfasst ist.

- **Fällt das französische Krankenversicherungssteuergesetz in den sachlichen Anwendungsbereich der VO (EG) Nr. 883/2004?**

Es stellt sich nunmehr die Frage, ob die französische Krankenversicherungssteuer „taxe de solidarité additionnelle - TSA“ in Artikel L.862-4 *Code de la sécurité sociale* dem Geltungsbereich der Verordnung unterliegt.

Art. 3 Abs. 1 VO (EG) Nr. 883/2004 erfasst alle Rechtsvorschriften über Zweige der sozialen Sicherheit, die Leistungen nach dem in Abs.1 abschließend geregelten Katalog vorsehen. Die „taxe de solidarité additionnelle - TSA“ vermittelt allerdings keine Leistungsansprüche oder Vorteile, die aus einem System der sozialen Sicherheiten gewährt werden. Artikel L.862-4 *Code de la sécurité sociale* regelt vielmehr die Abgabe auf französische private

¹⁵ Schreiber, in Schreiber/Wunder/Dern, Kommentar zur VO (EG) Nr. 883/2004, Art. 11 Rn. 6.



Zusatzkrankenversicherungsverträge, die neben der steuerfreien französischen gesetzlichen Krankenversicherung abgeschlossen werden (contrats d'assurance maladie complémentaire) sowie die Abgabe auf ausländische private Krankenversicherungsverträge. Aufgrund ihres Wortlauts und Charakters ist die „taxe de solidarité additionnelle - TSA“ eher als Steuer zu qualifizieren, da sie an das Kriterium des Wohnsitzes in Frankreich zum Zeitpunkt der Beitragszahlung knüpft. Demnach würde sie in den eigenen Zuständigkeitsbereich der französischen Haushalts- und Sozialpolitik fallen und nicht unter die VO (EG) Nr. 883/2004.

Der Europäische Gerichtshof hat jedoch in seinen Urteilen C-623/13, C-169/98 und C-34/98 klargestellt, dass die Regeln des Unionsrechts die Systeme der sozialen Sicherheit in ihrer Gesamtheit erfassen. Deshalb schließe die nationale Qualifizierung einer Sozialabgabe als Steuer (wie der französische CRDS/CSG¹⁶) den Einbezug in den Geltungsbereich der Verordnung nicht von vornherein aus.¹⁷

Das entscheidende Kriterium für die Anwendung der Verordnung liegt darin, dass zwischen der fraglichen Rechtsvorschrift und den Gesetzen zur Regelung der in Art. 3 aufgeführten Zweige der sozialen Sicherheit ein **unmittelbarer** und **hinreichend relevanter** Zusammenhang bestehen muss.¹⁸ Einen derartigen Zusammenhang ist nach gefestigter Rechtsprechung darin zu sehen, dass eine Abgabe speziell und unmittelbar zur Finanzierung der in Art. 3 der Verordnung genannten Zweige der Systeme sozialer Sicherheiten dient.¹⁹

Anders als Abgaben, mit denen die allgemeinen Ausgaben der öffentlichen Hand finanziert werden, handelt es sich bei der „taxe de solidarité additionnelle - TSA“ um eine Abgabe, deren einziger Zweck in der Finanzierung der sozialen Sicherheit Frankreichs liegt. Nach Absatz IV des Artikels L.862-4 *Code de la sécurité sociale* fließen die Einnahmen in einen Sozialfonds (Fonds „CMU“²⁰) sowie in die nationale Kranken- und Familienkasse (CNAM/CNAF²¹). Dabei fällt die Steuer für französische private Zusatzversicherungen bis 6,27 % in den Sozialfonds, während die restliche Steuer zu gleichen Teilen den beiden

¹⁶ CRDS - Contribution pour le Remboursement de la Dette Sociale; CSG - Contribution Sociale Généralisée.

¹⁷ Kommission/Frankreich, EU: C:2000:85,Rn.32.

¹⁸ Vgl. Rheinhold & Mahla, Slg.1995, I-1223, Rn.23, Kommission/Frankreich, EU: C:2000:85,Rn.33.

¹⁹ Vgl. EuGH C-623/13, EuGH C-169/98, EuGH C-34/98.

²⁰ Der Fonds finanziert die allgemeine französische Sozialversicherung (couverture maladie universelle - CMU) und die Beihilfe für Zusatzversicherungen (L'aide à l'acquisition d'une complémentaire santé - ACS).

²¹ La Caisse nationale de l'assurance maladie des travailleurs salariés (CNAM), La Caisse nationale des allocations familiales (CNAF).



nationalen Sozialkassen zufließt. Nach Angaben der Einzugsstelle U.R.S.S.A.F.²² stehen die erzielten Steuergelder aus den deutschen bzw. ausländischen privaten Krankenversicherungsverträgen hälftig der CNAM und der CNAF zu. Die Steuereinnahmen aus ausländischen privaten Versicherungsverträgen dienen also dazu, die Defizite des allgemeinen französischen Systems der sozialen Sicherheiten auszugleichen, dessen Zweige offensichtlich von Art. 3 Abs. 1 lit. a)²³ und j)²⁴ der Verordnung erfasst werden.

Somit handelt es sich bei der „taxe de solidarité additionnelle - TSA“ um eine Sozialabgabe im Sinne der VO (EG) Nr. 883/2004, für die das koordinierende europäische Sozialrecht gilt.

• Ergebnis

Aus dem in Art. 11 der Verordnung (EG) Nr. 883/2004 normierten Exklusivitätsgrundsatz ergibt sich vorliegend, dass in Deutschland bzw. im europäischen Ausland arbeitende Grenzgänger mit Wohnsitz in Frankreich nicht verpflichtet werden dürfen, in Frankreich eine Steuer auf ihre ausländischen privaten Krankenversicherungsbeiträge zu zahlen. Nach dem koordinierenden europäischen Sozialrecht ist Frankreich für diesen Personenkreis nicht der zuständige Mitgliedstaat.

Eine Vorschrift, die in diesem Bereich Zahlungen von Grenzgängern an Frankreich vorsieht, verstößt deshalb gegen europäisches Recht, insbesondere gegen den Grundsatz des Artikels 11 Abs. 1 der oben genannten Verordnung. Dies stellt wiederum eine Beeinträchtigung der Arbeitnehmerfreizügigkeit nach Artikel 45 und 49 des Vertrages über die Arbeitsweise der europäischen Union (AEUV) dar.

V. Fazit

- Die TFG kommt zu dem Ergebnis, dass die deutsche substitutive private Krankenvollversicherung schon vom Prinzip her nicht vollumfänglich dem französischen Krankenversicherungssteuerrecht unterliegen kann.

²² Unions de Recouvrement des Cotisations de Sécurité Sociale et d'Allocations Familiales.

²³ Leistungen bei Krankheit.

²⁴ Familienleistungen.



- Nach Rechtsauffassung der TFG handelt es sich bei der „taxe de solidarité additionnelle - TSA“ um eine als Steuer getarnte Sozialabgabe, bei der die speziellen Regelungen des koordinierenden europäischen Sozialrechts der VO (EG) Nr. 883/2004 gelten. Damit verstößt die französische Versicherungssteuervorschrift Artikel L.862-4 Code de la *securité sociale* gegen europäisches Recht. Der französische Staat darf die Steuer - mangels Zuständigkeit - bei keinem Grenzgänger mit Wohnsitz in Frankreich erheben, der in Deutschland bzw. im europäischen Ausland arbeitet und dort eine private Voll- oder Zusatzkrankenversicherung besitzt.
- Die TFG regt daher an, dass der französische Gesetzgeber das Gesetz dahingehend abändert, gänzlich auf die Besteuerung von ausländischen privaten Krankenversicherungsbeiträgen zu verzichten.

Task Force Grenzgänger, David Ecke

Ministerium für Wirtschaft, Arbeit, Energie und Verkehr des SAARLANDES
Task Force Grenzgänger • Franz-Josef-Röder-Straße 17 • 66119 Saarbrücken
taskforce.grenzgaenger@wirtschaft.saarland.de
www.tf-grenzgaenger.eu