

Die Auswirkungen des Brexits auf Versicherer – Ein Status quo

Die Auswirkungen des Brexits auf Versicherer – Ein Status quo

Mit Großbritannien und Nordirland (United Kingdom (UK)) hat erstmals ein Land die Europäische Union (EU) verlassen. Das UK hatte die Europäische Gemeinschaft und später die EU 47 Jahre lang massiv in ihrer politischen und wirtschaftlichen Entwicklung geprägt. Ihr Ausscheiden ist daher nicht nur ein fundamentaler Verlust für die EU, sondern wirkt sich auch auf die grenzüberschreitende Geschäftstätigkeit aus. Insbesondere Versicherer mit Sitz in dem UK und/oder Deutschland oder diejenigen, die lediglich über Niederlassungen oder im Wege des freien Dienstleistungsverkehrs im jeweils anderen Land tätig sind, sind von den Folgen des Brexits betroffen. Hinzu kommt das zwischen der EU und dem UK noch auszuhandelnde Freihandelsabkommen, dessen inhaltliche Ausgestaltung das Geschäft solcher Versicherer wesentlich beeinflussen kann. Vor diesem Hintergrund befasst sich der vorliegende Beitrag mit dem Status quo des Brexits und den damit einhergehenden Konsequenzen.

Ein Blick zurück

Am 23. Juni 2016 beschlossen Großbritannien und Nordirland im Rahmen eines Referendums den Austritt aus der EU. Obgleich die damalige Premierministerin Theresa May mit ihren Worten „Brexit means Brexit“ in die Geschichte als die Ministerin, die das UK von der EU gerettet hat, eingehen wollte, scheiterte sie jedoch mit ihrem mit der EU ausgehandelten Abkommen mehrmals an der Zustimmung des britischen Unterhauses (House of Commons). Sie trat am 7. Juni letzten Jahres zurück. Ihr Nachfolger wurde Boris Johnson, der am 17. Oktober 2019 ein Abkommen mit der EU aushandelte, um doch noch einen geregelten Austritt des UK aus der EU zu ermöglichen. Anstatt über dieses Abkommen abzustimmen, bat Boris Johnson auf Druck des britischen Unterhauses die EU um eine Verschiebung des Brexit, welcher ursprünglich für den 31. Oktober letzten Jahres angesetzt war. Die EU-Mitgliedsstaaten stimmten einem Aufschub bis zum 31. Januar 2020 zu.

Daraufhin sprach sich das britische Unterhaus für Neuwahlen aus. Am 12. Dezember 2019 wurde nun ein neues britisches Unterhaus gewählt, aus der die Conservative Party unter der Führung von Boris Johnson als klarer Sieger hervorging, womit sie nun über die absolute Mehrheit mit 365 von 650 Sitzen im Unterhaus verfügt. Zwar wurde am 9. Januar dieses Jahres der Gesetzesentwurf zur Ratifizierung des Brexit-Abkommens (European Union Withdrawal Agreement Bill 2019-20) vom Unterhaus mit einem Stimmenverhältnis von 330:231 angenommen. Allerdings hatte das Oberhaus (House of Lords) am 21. Januar dem Gesetzesentwurf zunächst nicht zugestimmt. Das Oberhaus forderte zwar einige Änderungen, gab aber einen Tag später dem Druck des Unterhauses nach und erteilte seine Zustimmung. Das EU-Parlament ratifizierte sodann das Brexit-Abkommen, infolgedessen das UK planmäßig am 31. Januar 2020 die EU verlassen hat. Die EU und das UK möchten nun innerhalb der festgelegten Übergangszeit zum 31. Dezember 2020 ein Handelsabkommen vereinbaren. Erfolgt keine Vereinbarung, so kann mit Ablauf der Übergangszeit ein „hard Brexit 2.0“ auch mit Folgen für die Versicherungswirtschaft eintreten.

Grundsatz der grenzüberschreitenden Versicherungstätigkeit

Erteilt ein EU-/EWR-Staat einem Versicherer die Erlaubnis zum Geschäftsbetrieb, gilt die Erlaubnis in allen EU-/EWR-Staaten (sog. Europäischer Pass oder Single-License-Prinzip). Um in Deutschland das

Versicherungsgeschäft betreiben zu können, muss damit ein in einem anderen EU-/EWR-Staat bereits zugelassener Versicherer lediglich das Notifikationsverfahren und kein gesondertes Zulassungsverfahren durchlaufen. Hierbei teilt der Versicherer der Aufsichtsbehörde (BaFin oder in dem UK die Prudential Regulation Authority (PRA)) mit, dass er seinen Geschäftsbetrieb auf einen anderen EU-/EWR-Staat ausdehnen möchte. Welche formellen Voraussetzungen zu erfüllen sind, unterscheidet sich anschließend danach, ob die Tätigkeit im Wege des Dienstleistungsverkehrs oder im Wege der Niederlassung vorgenommen wird. Anders gestaltet es sich, wenn ein deutscher oder (derzeit noch) ein englischer Versicherer in einem Drittstaat tätig werden möchte. Dieser müsste, abhängig von dort geltenden Regulierungen, eine Erlaubnis beantragen. Umgekehrt darf auch ein Versicherer aus einem Drittstaat in Deutschland nicht ohne Weiteres sein Geschäft betreiben, sondern muss bei der BaFin eine Erlaubnis beantragen. Das Single-License-Prinzip gilt bei Drittstaaten gerade nicht.

Derzeit unterhalten 34 Versicherungsunternehmen mit Sitz in dem UK (im Folgenden: UK-Versicherer) eine Niederlassung in Deutschland; hinzu kommt eine Tochtergesellschaft mit Mehrheitseigentümern aus dem UK. Zudem sind in Deutschland 162 UK-Versicherer zum freien Dienstleistungsverkehr angemeldet. Umgekehrt verfügen zwei deutsche Versicherer über ein Tochterunternehmen in dem UK und 13 deutsche Versicherer unterhalten eine Niederlassung in dem UK. Zum freien Dienstleistungsverkehr sind in dem UK 29 Versicherer aus Deutschland angemeldet.

Auswirkungen des Brexits

Lange Zeit war völlig offen, ob ein Brexit-Deal vom Unterhaus angenommen wird und ob es einen geregelten (sog. „soft Brexit“) oder einen unregulierten (sog. „hard Brexit“) oder sogar einen „No-Deal Brexit“ geben wird. Im Unterschied zum „hard Brexit“, bei dem das UK ohne Vertrag die EU verlassen hätte, handelt es sich bei einem „No-Deal Brexit“ um ein Szenario, bei dem das UK zwar ein Austrittsabkommen geschlossen hat, allerdings nach der Übergangsphase ohne Freihandelsabkommen zum Drittstaat wird. Der deutsche Gesetzgeber hat für die beiden ersten Varianten bereits Vorkehrungen getroffen. Für den Fall des nunmehr eingetretenen „soft Brexit“ beschloss der Bundestag mit Zustimmung des Bundesrats am 3. April letzten Jahres das sog. Brexit-Übergangsgesetz (BrexitÜG). Das Gesetz sieht einen Übergangszeitraum bis einschließlich 31. Dezember 2020 vor, in der das UK im Bundesrecht weiterhin als Mitgliedstaat der EU gilt. Diese Phase ist in dem UK auch in Art. 126 des European Union (Withdrawal Agreement) Bill 2019-20 als „time-limited implementation period“ festgelegt.

In dieser Zeit muss zwischen dem UK und der EU ein Freihandelsabkommen ausgehandelt werden, welches die Bedingungen der zukünftigen Wirtschaftsbeziehung festlegt. Der Übergangszeitraum kann um ein oder zwei Jahre verlängert werden, wenn sich das UK und die EU vor dem 1. Juli 2020 dazu entschließen. Eine solche Verlängerung ist vor allem in Betracht zu ziehen, wenn das beabsichtigte Freihandelsabkommen nicht innerhalb des ursprünglichen Übergangszeitraums abschließend verhandelt werden würde. Auch wenn die Regierung von Boris Johnson einen Antrag auf die Verlängerung des Übergangszeitraums bereits jetzt ausschließen will, ist diese Verlängerungsmöglichkeit in dem genannten Gesetzesentwurf aber weiterhin enthalten.

Erforderlichkeit eines Freihandelsabkommens mit dem UK

Infolge des EU-Austritts wird das UK zu einem Drittstaat. Ein Freihandelsabkommen würde bestimmte Regelungen wie z. B. zum Dienstleistungsverkehr bilateral sichern können. Um international wettbewerbsfähig zu sein, strebt die EU-Kommission bereits seit 2007 Freihandelsabkommen zu wichtigen Handelspartnern an, die sich nicht mehr nur tarifäre Fragen, z. B. Zölle, sondern auch Regelungen zu Dienstleistungen und anderen handelsrelevanten

Aspekten, wie Wettbewerbsfragen, beinhalten.

Als Vorbild hierfür könnte das Abkommen zwischen der EU und Kanada (sog. Comprehensive Economic and Trade Agreement (CETA)) dienen. CETA schafft unter anderem einen vereinfachten Marktzugang für Dienstleistungen, vor allem für Finanzinstitute und Versicherungen; zudem erhalten Versicherer durch CETA die Möglichkeit, Versicherungsprodukte und Dienstleistungen grenzüberschreitend auf dem jeweils anderen Markt anzubieten. Ebenfalls werden nach CETA gegenseitig die aufsichtsrechtlichen Maßnahmen des jeweils anderen Vertragspartners anerkannt. Allerdings zeigt CETA auch, wie lange es dauert, ein solches Abkommen auszuhandeln und zu ratifizieren: Die seit dem 10. Juni 2009 geführten technischen Verhandlungen zu CETA wurden erst im August 2014 beendet. Allein die Rechtsförmlichkeitsprüfung dauerte bis einschließlich Februar 2016, bevor es durch die EU-Kommission veröffentlicht und durch die EU-Mitgliedsstaaten unterzeichnet wurde. Erst ein Jahr später erhielt das Abkommen die Zustimmung des EU-Parlaments und befindet sich seitdem im Ratifizierungsprozess, der von allen EU-Mitgliedstaaten durchgeführt werden muss.

Ein ähnliches Instrument stellt auch das am 1. Februar 2019 in Kraft getretene Freihandelsabkommen zwischen der EU und Japan (sog. JEFTA, Japan-EU Free Trade Agreement oder auch Economic Partnership Agreement (EPA)) dar, das von 2013 bis 2017 verhandelt wurde und als umfangreichstes bilaterales Handelsabkommen der EU angesehen wird. Allerdings befinden sich hier die Rahmenbedingungen zu Dienstleistungen weiterhin in Verhandlung. Insofern ist auch das JEFTA inhaltlich nicht komplett abgeschlossen.

Gleiches gilt hinsichtlich eines sich in den Anfängen befindlichen Abkommens mit Australien. Hier haben die Handelsminister der EU-Mitgliedstaaten am 22. Mai 2018 die Aufnahme von Freihandelsverhandlungen mit Australien erst beschlossen, die sie im Juni 2018 begonnen haben.

Vor dem Hintergrund der langen Verhandlungszeiträume allein für das CETA und JEFTA ist eine Umsetzung eines Freihandelsabkommens mit einem aus der EU ausgetretenen UK innerhalb des Übergangszeitraums schwer umzusetzen, zumal auch erschwerend hinzukommt, dass die Verhandlungen über ein solches Abkommen erst im März beginnen sollen. Ob es bis zum 31. Dezember 2020 möglich ist, sich auf ein Freihandelsabkommen zu einigen, ist daher fraglich. Sollte es keine Einigung geben und der Übergangszeitraum nicht verlängert werden, droht 2021 doch noch ein „hard Brexit 2.0“.

Das UK zeigt sich jedoch optimistisch. Nach der Aussage Boris Johnsons vom 3. Februar besteht die Wahl nicht zwischen einem „deal or no-deal brexit“, sondern darin, ob es ein Modell angelehnt an das Freihandelsabkommen zwischen der EU und Kanada oder an das zwischen der EU und Australien geben wird. Während Letzteres gegenwärtig noch gar nicht existiert, könnte das erste Modell für das UK aufgrund der Verbundenheit beider Staaten im Commonwealth-Nationenbund eher in Betracht gezogen werden, zumal auch die britische Königin die Rolle des kanadischen Staatsoberhauptes innehat. Nach eigener Aussage ist es für Boris Johnson ohnehin erstrebenswerter, ein bereits bestehendes Freihandelsabkommen größtenteils zu kopieren und anzupassen. Für Johnsons Interesse, möglichst schnell ein Freihandelsabkommen zu schließen, spricht ebenfalls, dass er eine Verlängerung der Übergangsphase unter allen Umständen verhindern will.

„Hard Brexit 2.0“ ab 2021

Sollte es wider Erwarten nicht zu einem Freihandelsabkommen zwischen der EU und dem UK kommen, wird das UK zum Drittstaat ohne Freihandelsabkommen. Die Folgen wären, dass grundsätzlich sämtliche EU-Regulierungen, sowohl Primärrecht als auch unmittelbar geltende sekundärrechtliche Richtlinien, nicht mehr

zur Anwendung kommen. Hieraus ergibt sich eine ungewisse Rechtslage sowohl für deutsche Versicherer in dem UK als auch für UK-Versicherer, die geschäftlich nicht nur in Deutschland, sondern im Europäischen Wirtschaftsraum (EWR) tätig sind.

Wird das UK ein Drittstaat, könnten sich Versicherer weder auf die Dienstleistungsfreiheit noch auf die Niederlassungsfreiheit berufen, da die Grundfreiheiten nur innerhalb des EWR gelten. Für diese Versicherer ergäbe sich eine Situation, in der – ohne zugelassene Niederlassung oder Tochtergesellschaft – keine neuen Verträge geschlossen oder bestehende Verträge verlängert oder erweitert werden dürften. Das Single-License-Prinzip gilt nicht mehr, UK-Versicherer müssten gemäß § 67 Abs. 1 VAG eine Erlaubnis bei der BaFin beantragen, bevor neue Geschäftsbeziehungen eingegangen werden dürfen.

Bei Versicherungsverträgen, die bereits abgeschlossen wurden, herrscht zumindest dahingehend Klarheit, als dass bestehende Versicherungsverträge mit UK-Versicherern grundsätzlich ihre zivilrechtliche Gültigkeit behalten. Um dies auch nach der Übergangsphase zu gewährleisten, müssen von Versicherern allerdings weitere Schritte unternommen werden. Ebenso müssen die Aufsichtsbehörden in dem UK Regelungen auf den Weg bringen, um vertragliche Pflichten auch nach der Übergangsphase noch erfüllen zu können. Wie genau diese Regelungen ausgestaltet sein sollen, um beiden Seiten die Erfüllung der Verträge auch nach der Übergangsphase zu ermöglichen, muss Teil des zukünftigen Freihandelsabkommen werden. Auch hier gibt das mit Kanada ausgehandelte Freihandelsabkommen (CETA) einen Ausblick, wie entsprechende Regelungen bezüglich des grenzüberschreitenden Verkaufs von Versicherungs- und Finanzprodukten, zum Marktzugang, zu aufsichtsrechtlichen Vorgaben etc. aussehen könnten. Insofern bleibt das Verhandlungsverfahren über ein Freihandelsabkommen abzuwarten.

Handlungsmöglichkeiten

Aufgrund der eben beschriebenen Lage finden sich Versicherer beider Staaten nun in einer Situation wieder, in der sie zwar keine neuen Verträge schließen dürften, aber bereits bestehende Verbindlichkeiten erfüllen müssen. Es gibt verschiedene Möglichkeiten, wie die Versicherer damit umgehen können.

Geschäftsaufgabe

Eine Möglichkeit – und für viele auch „Worst-Case-Szenario“ – wäre, dass die Versicherer ihr Neugeschäft aufgeben. Erforderlich ist hierfür, ihr bestehendes Geschäft ordnungsgemäß abzuwickeln und anschließend die Gesellschaft zu liquidieren. Hierzu müssten sie bestehende Verträge, soweit möglich, kündigen oder auf zugelassene Versicherungsunternehmen innerhalb des jeweiligen Landes übertragen (sog. Run Off). Laut einer Empfehlung der EIOPA sollen die zuständigen Behörden dieses Vorgehen gestatten. Für deutsche Versicherer in dem UK gilt zudem, dass die Beaufsichtigung durch die BaFin auch bei der Abwicklung und Liquidation gewährleistet sein muss (§ 294 Abs. 7 VAG). Dies ist notwendig, da auch die reine Bestandsverwaltung noch als Versicherungsgeschäft gilt. Eine Zusammenarbeit zwischen den deutschen und den UK-Behörden ist hierfür entscheidend.

Drittstaaten-Zulassung einer bestehenden EU-/EWR-Niederlassung

Ist der Versicherer bisher grenzüberschreitend über eine EU-/EWR-Niederlassung tätig gewesen, wäre es möglich, diese als Drittstaaten-Niederlassung durch die PRA und die BaFin zuzulassen. Das englische Recht sieht, ebenso wie das deutsche Recht, Möglichkeiten vor, Versicherern aus Drittstaaten eine Zulassung zu erteilen, um ihre Geschäfte im jeweiligen Land auszuüben. Die Zulassung der bereits bestehenden Niederlassungen hätte gewisse Vorteile. Die Geschäfte könnten, ohne dass bestehende Verträge übertragen werden müssten, unter demselben Namen weitergeführt werden.

Der Geschäftsbetrieb könnte also (fast) reibungslos fortgeführt werden. Zulassungsrechtlich stellte sich bislang folgendes Problem, das ein frühzeitiges Tätigwerden der Versicherer erschwerte: Bis zum Austritt war das UK noch EU-Mitgliedsstaat, sodass die Voraussetzungen für die Zulassung außerhalb der EU für die Versicherer noch nicht vorlagen. Erst mit dem Austritt am 31. Januar 2020 wurde das UK zum Drittstaat und damit antragsfähig. Für die betroffenen UK-Versicherer empfiehlt die EIOPA den nationalen Behörden bei der Zulassung, zu berücksichtigen, dass britische Versicherungsunternehmen vor dem UK-Austritt den Anforderungen nach Solvency II unterlagen. In zeitlicher Hinsicht schafft der Übergangszeitraum Abhilfe. Zumindest die Versicherer, welche eine zugelassene Niederlassung in Deutschland betreiben wollen, sollten nun den Übergangszeitraum nutzen, um bei der BaFin eine Erlaubnis zu beantragen.

Gründung einer Drittstaaten-Niederlassung

Ist das Versicherungsunternehmen bisher grenzüberschreitend nur im freien Dienstleistungsverkehr tätig, kann es sich mit dem Austritt nicht mehr auf diese Grundfreiheit berufen. In Deutschland kann ein Versicherer aus einem Drittstaat ohne eine deutsche Niederlassung seine Versicherungsprodukte nicht auf dem deutschen Markt anbieten. UK-Versicherer müssten damit eine Niederlassung gründen und für diese bei der BaFin eine Zulassung beantragen. Voraussetzung hierfür ist, dass diese so zu führen ist, dass sie jederzeit als selbstständiger Betrieb, also unabhängig von der Zentrale im Ausland, fortgeführt werden könnte. Darüber hinaus ist ein Hauptbevollmächtigter zu bestellen, der seinen Wohnsitz und ständigen Aufenthalt im Inland haben muss. Er muss allerdings nicht im Besitz einer deutschen Staatsangehörigkeit sein. Die Regelungen für die Zulassung einer Drittstaaten-Niederlassung enthalten – im Gegensatz zu den EU-/EWR-Regelungen – keine Prüffrist der Aufsichtsbehörde, nach deren Ablauf die Niederlassung errichtet und die Geschäftstätigkeit aufgenommen werden kann.

Dieser Umstand und die Tatsache, dass infolge des Brexits mit einer Vielzahl von Anträgen zu rechnen ist, sollten die Versicherer spätestens jetzt damit beginnen, alle zur Gründung einer Niederlassung notwendigen Schritte in die Wege zu leiten und den knappen Übergangszeitraum für die Gründung und Zulassung zu nutzen.

Neugründung einer Tochtergesellschaft

Eine weitere Option wäre die weitaus aufwändigere Neugründung eines im jeweiligen Land ansässigen Tochterunternehmens und dessen Zulassung als Versicherungsunternehmen mit anschließender Bestandsübertragung. Die Zulassung einer Tochtergesellschaft ist sowohl in dem UK als auch in der EU unabhängig vom Brexit möglich, jedoch sehr zeitintensiv. Alleine das Zulassungsverfahren kann bis zu einem Jahr dauern. Insofern ist die Neuzulassung neben dem erheblichen Verwaltungsaufwand auch mit hohen Kosten für die Versicherer verbunden. Um diesen Gründungsaufwand möglichst gering zu halten, ist es verlockend, in einem Land lediglich einen Firmensitz zu führen, die Geschäftstätigkeit aber weiter aus dem jeweiligen Heimatland zu steuern. Die Errichtung sogenannter „Briefkastenversicherungen“ soll jedoch verhindert werden. Deshalb hat die EIOPA erste Mindestvoraussetzungen dahingehend festgelegt, dass die in der IDD niedergelegten Anforderungen an berufliche Kenntnisse und Organisationsstruktur erfüllt sein sollten.

Den Brexit auch als Chance begreifen

Wie die gesamte Wirtschaft werden auch Versicherer die Auswirkungen des Brexits zu spüren bekommen oder haben dies bereits. Zum einen hängt viel davon ab, ob es ein Freihandelsabkommen geben wird und wie dieses ausgestaltet ist. Zum anderen bleiben aber auch verschiedene Handlungsoptionen offen. Es sollten Vorkehrungen getroffen und vorbereitet werden, um je nach Ausgang des Verfahrens ein beständiges Geschäft zu wahren. Eine gewisse Erleichterung könnte eine etwaige Feststellung der Gleichwertigkeit von dem UK als ehemaliges EU-Mitglied und damit bisher Solvency-II-Unterworfene durch die EU-Kommission bringen. Für Lebensversicherer existiert zudem in dem UK mit dem Financial Services Compensation Scheme (FSCS) ein

Fonds, der mit dem 2002 in Deutschland eingerichteten „Protector-Fond“ vergleichbar ist. Er dient dazu, die Lebensversicherer vor dem Bankrott zu bewahren. Insofern können zumindest die Lebensversicherer mit ihrer Geschäftstätigkeit in dem UK zumindest durchatmen.

Auch wenn der Brexit neue Herausforderungen für Versicherer bringt, kann mit rechtzeitigem Handeln dies auch als Chance gesehen werden.

Ansprechpartner:

Eva Berberich, LL.M.

Tel: +49 69 951195467

eberberich@kpmg-law.com