

Comments Template on EIOPA-CP 13/006a and EIOPA-CP 13/006b Consultation Paper on the Proposal for Guidelines on Complaints-Handling by Insurance Intermediaries and Draft Report on Best Practices by Insurance Intermediaries in handling complaints		Deadline 28 June 2013 12:00 CET
Company name:	Wirtschaftskammer Österreich	
Disclosure of comments:	EIOPA will make all comments available on its website, except where respondents specifically request that their comments remain confidential. <i>Please indicate if your comments on this CP should be treated as confidential, by deleting the word Public in the column to the right and by inserting the word Confidential.</i>	Public
<p>Please follow the instructions for filling in the template:</p> <ul style="list-style-type: none"> ⇒ Do not change the numbering in column "Reference", or any other formatting in the file. ⇒ Please fill in your comment in the relevant row. If you have <u>no comment</u> on a paragraph, keep the row <u>empty</u>. Please do not delete rows in the table. ⇒ Our IT tool does not allow processing of comments which do not refer to the specific paragraph numbers below. <ul style="list-style-type: none"> ○ If your comment refers to multiple paragraphs, please insert your comment at the first relevant paragraph and mention in your comment to which other paragraphs this also applies. ○ If your comment refers to sub-bullets/sub-paragraphs, please indicate this in the comment relating to the corresponding paragraph. <p>Please send the completed template to CP-13-006@eiopa.europa.eu, in MS Word Format, (our IT tool does not allow processing of any other formats).</p> <p>The paragraph numbers and questions below correspond to document no. EIOPA-CP-13/006a. There is an additional section at the end of the table for general comments on the draft Best Practices Report (document no. EIOPA-CP-13/006b).</p>		

**Comments Template on EIOPA-CP 13/006a and EIOPA-CP 13/006b
 Consultation Paper on the Proposal for Guidelines on Complaints-Handling by Insurance
 Intermediaries and Draft Report on Best Practices by Insurance Intermediaries in
 handling complaints**

**Deadline
 28 June 2013
 12:00 CET**

Reference	Comment	
General Comment		
1.	<p>Die Richtlinie 2002/92/EG (IMD 1) beinhaltet keine Ermächtigung anderer Stellen zur Auslegung bzw. Interpretation der Richtlinie, zumal EIOPA zum Zeitpunkt der Erlassung der Richtlinie noch nicht eingerichtet war. Eine Umsetzung im Sinne der Festlegung technischer Regulierungsstandards gemäß Artikel 10 oder technischer Durchführungsstandards gemäß Artikel 15 der Verordnung Nr. 1094/2010 des Europäischen Parlaments und des Rates zur Errichtung einer europäischen Aufsichtsbehörde für das Versicherungswesen und die betriebliche Altersversorgung scheidet aus diesem Grund aus.</p> <p>EIOPA stützt sich daher in ihrer Kompetenz zur Erlassung der Leitlinien auf Artikel 16 der Verordnung Nr. 1094/2010 des Europäischen Parlaments und des Rates. Artikel 16 Absatz 1 definiert die Zielsetzung derartiger Leitlinien und Empfehlungen mit der Schaffung kohärenter, effizienter und wirksamer Aufsichtspraktiken sowie der Sicherstellung einer gemeinsamen, einheitlichen und kohärenten Anwendung des Unionsrechts.</p> <p>Die Richtlinie 2002/92/EG legt Mindeststandards für die Harmonisierung des Vermittlerrechts in den Mitgliedstaaten fest. Wie EIOPA selbst in ihrem Report zu den Guidelines festhält, hat mehr als die Hälfte der EU-/EWR-Staaten Art 10 der RL 2002/92/EG im Sinne der Erfordernis von ausschließlich externen Maßnahmen zum Beschwerdemanagement interpretiert, ein weiteres Drittel der EU-/EWR-Staaten hat sowohl interne als auch externe Maßnahmen gesetzlich festgelegt. In lediglich fünf Staaten (entspricht 17% der Staaten) wurden in der Umsetzung des Artikels 10 der RL 2002/92/EG lediglich interne Maßnahmen zum Beschwerdemanagement statuiert.</p> <p>Aus unserer Sicht kann in einer minimal harmonisierten Richtlinie wie der IMD 1 eine Interpretation durch eine Minderheit von Mitgliedstaaten nicht dazu führen, dass EIOPA sich eine Sicherstellung einer einheitlichen Anwendung des Unionsrechts im Sinne der Minderheit anmaßt. Wir halten diese Auslegung des Artikels 16 Absatz 1 der VO Nr. 1094/2010 durch EIOPA für unzulässig und sehen aus diesem Grund keine Kompetenz von EIOPA zur Erlassung derartiger Leitlinien für ein internes Beschwerdemanagement</p>	

Comments Template on EIOPA-CP 13/006a and EIOPA-CP 13/006b Consultation Paper on the Proposal for Guidelines on Complaints-Handling by Insurance Intermediaries and Draft Report on Best Practices by Insurance Intermediaries in handling complaints		Deadline 28 June 2013 12:00 CET
	von Versicherungsvermittlern. Derartige Leitlinien stellen aufgrund ihrer direkten Wirkung auf die nationalen Aufsichtsbehörden materielles Recht für die einzelnen Versicherungsvermittler dar. Die Erlassung derartiger Leitlinien ist daher im Ergebnis die Schaffung neuer Rechtsakte durch EIOPA, deren Befugnis durch die VO Nr. 1094/2010 wir nicht für gegeben erachten.	
2.	Prinzipiell ist zu bemerken, dass die Art, wie mit Kundenbeschwerden umgegangen wird, in jenen Teil der Unternehmenskultur fällt, der sich primär an allgemeinen Verhaltensregeln menschlichen Zusammenlebens, vor allem an den Geboten der Höflichkeit orientiert. Diese Gebote wurden und werden in modernen Rechtsordnungen bewusst und von kodifizierter Normierung ausgeklammert. Auch inhaltlich erscheint der Entwurf nicht zweckentsprechend, zumal er für die Behandlung von Beschwerden schablonenhafte, formalistische und bürokratische Vorgehensweisen vorsieht. Dem gegenüber sind Kundenbeschwerden jedoch stets vom Problem des jeweiligen Einzelfalles und insbesondere vom individuellen Charakter des Beschwerdeführers geprägt. Im Gegenzug erwarten Beschwerdeführer mit Recht eine faire aber vor allem auch individuelle Behandlung ihres Anliegens. Auch wird sich jedes Unternehmen stets schon aus eigenem Antrieb bemühen, Beschwerdefälle fair und gerecht, mit der gebotenen Höflichkeit und vor allem auch mit dem nötigen Fingerspitzengefühl zu behandeln und abzuwickeln, zumal andernfalls der gute Ruf und damit der wirtschaftliche Erfolg des Unternehmens wohl sehr rasch schwinden würde.	
3.	EIOPA verfolgt mit dem gegenständlichen Entwurf zwei Ziele: einerseits, ein „Level Playing Field“ zwischen den einzelnen Vermittlern in Europa zu schaffen und andererseits die faire Behandlung von Beschwerden über Versicherungsvermittler sicherzustellen. Gegen beide Zielsetzungen ist grundsätzlich nichts einzuwenden, insbesondere die Schaffung fairer Wettbewerbsbedingungen liegt im ausdrücklichen Interesse der Wirtschaftskammer Österreich. Wir sind jedoch der Ansicht, dass der vorgelegte Entwurf für Guidelines zum Beschwerdemanagement von Versicherungsvermittlern nicht bzw. nur bedingt geeignet ist, diesen Zielsetzungen in der Praxis auch zu entsprechen.	

Comments Template on EIOPA-CP 13/006a and EIOPA-CP 13/006b Consultation Paper on the Proposal for Guidelines on Complaints-Handling by Insurance Intermediaries and Draft Report on Best Practices by Insurance Intermediaries in handling complaints		Deadline 28 June 2013 12:00 CET
4.	Mit der Einrichtung einer beim österreichischen Bundesministerium für Wirtschaft, Familie und Jugend (BMWFJ) angesiedelten Beschwerdestelle wurden die Artikel 10 (Beschwerden) und 11 (außergerichtliche Beilegung von Streitigkeiten) der IMD 1 Richtlinie (RL 2002/92/EG) im österreichischen Recht korrekt umgesetzt. In analoger Weise hat schließlich auch die überwiegende Mehrzahl der betroffenen Staaten (konkret 14 weitere Länder, darunter u.a. Belgien, Deutschland, Italien, Polen) Beschwerdestellen eingerichtet bzw. andere Maßnahmen der externen Beschwerdeerledigung umgesetzt. Ein Beschwerdemanagementsystem, das einzelne Versicherungsvermittlerunternehmen verpflichtet, wurde nicht implementiert. Ein wie in den Guidelines angestrebtes unternehmensinternes verpflichtendes Beschwerdemanagement für selbständige Versicherungsvermittler (Agenten und Makler) würde ein „Parallelsystem“ darstellen, das schon aus diesen grundsätzlichen Überlegungen für nicht erforderlich gehalten wird.	
5.	Darüber hinaus möchten wir darauf hinweisen, dass – unbeschadet der beim BMWFJ eingerichteten Beschwerdestelle – beim österreichischen Fachverband der Versicherungsmakler eine Rechtsservice- und Schlichtungsstelle (RSS) eingerichtet ist. Diese ermöglicht auf Basis einer entsprechenden Satzung und der darauf basierenden Verfahrensordnung die Beschwerdemöglichkeit jedes Versicherungsmakler-Kunden gegen „seinen“ Versicherungsmakler und eröffnet ein nach objektiven Grundsätzen durchzuführendes (Akten-)Verfahren, das mit einer entsprechenden Empfehlung endet. Über die beim BMWFJ eingerichtete Beschwerdestelle hinaus existiert also eine weitere Beschwerdemöglichkeit für Kunden von Versicherungsmaklern, sodass ein sich beschwert fühlender Kunde/Versicherungsnehmer zumindest zwei Möglichkeiten zur Beschwerdeführung vorfindet.	
6.	Die gegenständlich vorgeschlagenen <i>Guidelines on Complaints-Handling</i> orientieren sich offenkundig an den Mitte 2012 erlassenen Richtlinien zum Beschwerdemanagement von Versicherungsunternehmen und versuchen diese Systematik auf Versicherungsvermittlerunternehmen zu übertragen. Dieser Versuch ist aus unserer Sicht aus folgenden Gründen untauglich:	

**Comments Template on EIOPA-CP 13/006a and EIOPA-CP 13/006b
 Consultation Paper on the Proposal for Guidelines on Complaints-Handling by Insurance
 Intermediaries and Draft Report on Best Practices by Insurance Intermediaries in
 handling complaints**

**Deadline
 28 June 2013
 12:00 CET**

Beschwerdemanagementsysteme – insbesondere von großen Dienstleistungsunternehmen, wie dies bei Versicherern üblicherweise der Fall ist, basieren darauf, dass der Tätigkeit, derentwegen man sich allenfalls beschwert erachtet, eine arbeitsteilige Unternehmensorganisation zugrunde liegt. Für Versicherungsunternehmen gilt dies geradezu automatisch, wenn man sich folgender Tatsache vergegenwärtigt: Der Betrieb eines Versicherungsunternehmens kann in Österreich – wie auch in anderen EU-Ländern – nicht in jeder beliebigen Gesellschaftsform geführt werden, sondern ausschließlich als Aktiengesellschaft oder als Versicherungsverein auf Gegenseitigkeit (vgl § 3 VAG). Bereits diese Gesellschaftsformvorschrift bedingt, dass ein Versicherungsunternehmen ein gewisses Mindestmaß an Organisationsvorschriften einzuhalten hat, die arbeitsteiliges Verhalten zwingend nach sich ziehen. Vergegenwärtigt man sich in weiterer Folge diverser anderen Vorschriften, die insbesondere das VAG (zB 17b, ...), aber beispielsweise auch das Aktiengesetz vorsieht, so wird dies geradezu eindrucksvoll belegt.

Im Gegenzug dazu stellt sich die Unternehmensstruktur der (österreichischen) Versicherungsvermittler völlig anders dar:
 Über 60 % der österreichischen Versicherungsvermittlerunternehmen sind als (Großteils nicht protokollierte) Einzelunternehmer tätig. Daraus folgt: Die – wenn auch modifizierte – Übertragung von Guidelines, die für große, oftmals konzernartige Dimensionen annehmende (Versicherungs-)Unternehmen konzipiert sind, sind per se nicht geeignet auf eine Branche übertragen zu werden, deren Unternehmensstruktur mit überwältigender Mehrheit von Klein- und Mittelbetrieben geprägt ist.

7. Zu diesem generellen Aspekt gesellen sich diverse weitere Punkte:

Der mit der Erstellung, laufenden Wartung, laufenden Dokumentation und dergleichen befasste selbständige Versicherungsvermittler (Agent und Makler) sieht sich insbesondere im Rahmen eines Klein- und Mittelunternehmens einem Verwaltungsaufwand gegenüber, der wohl in keinem Verhältnis zu dem für den Kunden potentiell zu erwartenden Nutzen steht. Gerade der Einzel- und/oder Kleinunternehmer sähe sich überbordenden Administrationsangelegenheiten gegenüber, die ihm allenfalls die Zeit nehmen, sich seinen Kunden zu widmen. Insofern erscheint der gegenständliche Ansatz eines

Comments Template on EIOPA-CP 13/006a and EIOPA-CP 13/006b Consultation Paper on the Proposal for Guidelines on Complaints-Handling by Insurance Intermediaries and Draft Report on Best Practices by Insurance Intermediaries in handling complaints		Deadline 28 June 2013 12:00 CET
	Beschwerdemanagementsystems hinsichtlich der verfolgten Zielsetzung nach Konsumentenschutz sogar kontraproduktiv.	
8.	<p>EIOPA gibt selbst zu, dass ein Beschwerdemanagementsystem nicht nur Administrationsaufwand, sondern echte Kosten verursacht, wobei diese jedoch wiederum indirekt hereingespielt werden sollten; dies in der Art, dass das Beschwerdemanagement dem Vermittler eine Risikoanalyse sozusagen im eigenen Bereich ermöglichen und das Abstellen von eigenen Mängeln erleichtern würde.</p> <p>Dazu ist anzumerken, dass wir mit der Ansicht nach (negativen) Kostenfolgen konform gehen; eine Art Umwegrentabilität können wir jedoch nicht erkennen. Gerade im klein- und mittelgewerblichen Bereich der österreichischen Versicherungsvermittlerbranche können sich Versicherungsagenten und -makler unzufriedene Kunden de facto nicht leisten. Schon die durch das österreichische Konsumentenschutzrecht und die einschlägigen Regeln zum VersVG für Kunden/Konsumenten bestehenden Rücktritts- und Kündigungsmöglichkeiten bieten Gewähr dafür, dass sich der Versicherungsvermittler mittel- und langfristig unzufriedene Kunden schlichtweg nicht erlauben kann. Dazu kommt als besonderes österreichisches Spezifikum die im europäischen Vergleich besonders strenge Maklerhaftung für Versicherungsmakler, die dem „wirklich beschwerten“ Kunden die Möglichkeit der direkten Inanspruchnahme des Versicherungsmaklers eröffnet.</p>	
9.	<p>Die vorgeschlagenen Guidelines erachten es als grundsätzlich notwendig, dass die organisatorischen Regelungen gewährleisten, dass eine Beschwerde von einer anderen Person bearbeitet wird, als von derjenigen, die für die Beschwerde kausal verantwortlich war/ist. Wie diese Umsetzung im EPU-Bereich erfolgen soll bleibt offen. Unseres Erachtens nach kann eine derartige Regelung im EPU-Bereich schlichtweg nicht funktionieren.</p> <p>Als mögliche Lösung soll allenfalls vorgeschlagen werden, in derartigen Fällen die Anrufungsmöglichkeit einer externen Beschwerdestelle vorzusehen. Damit würde der beschwerdeführende Kunde letztlich wohl</p>	

**Comments Template on EIOPA-CP 13/006a and EIOPA-CP 13/006b
 Consultation Paper on the Proposal for Guidelines on Complaints-Handling by Insurance
 Intermediaries and Draft Report on Best Practices by Insurance Intermediaries in
 handling complaints**

**Deadline
 28 June 2013
 12:00 CET**

an eine externe Stelle zur Beschwerdebehandlung verwiesen werden. Angesichts des vorhin bereits erwähnten hohen Anteils von Ein-Personen-Versicherungsvermittlerunternehmen in Österreich hätte dies zur Folge, dass - Beschwerdeführungen in einem adäquaten Ausmaß vorausgesetzt – die Beschwerden im überwiegenden Teil letztlich zwangsläufig bei einer externen Beschwerdeführung landen würden. Damit würde sich schließlich eine Situation ergeben, die derzeit bereits existiert: Die Beschwerden landen bei der Beschwerdestelle beim BMWFJ. Für den Konsumenten/Kunden ist also nichts gewonnen; im Gegenteil: Er verliert durch die Übertragung seiner Beschwerde vom unternehmensinternen Beschwerdemanagementsystem an eine externe Stelle bloß Zeit und das Versicherungsvermittlerunternehmen verliert infolge des administrativen Aufwandes Zeit und Geld.

10.

11.

12.

13.

14.

15.

16.

17.

18.

19.

20.

21.

22.

23.

24.

25.

Comments Template on EIOPA-CP 13/006a and EIOPA-CP 13/006b Consultation Paper on the Proposal for Guidelines on Complaints-Handling by Insurance Intermediaries and Draft Report on Best Practices by Insurance Intermediaries in handling complaints		Deadline 28 June 2013 12:00 CET
26.		
Q1. - on Impact Assessment		
Q2a. - on Impact Assessment		
Q2b. - on Impact Assessment		
Q2c. - on Impact Assessment		
Q2d. - on Impact Assessment		
Q3. - on Impact Assessment		
Best Practices Report Comments (EIOPA-CP-13/006b)		