



# **Der staatliche Umgang mit Information**

## **Das europäische Informationsmodell im Lichte von Behavioral Economics**

Vortrag anlässlich des X. Travemünder Symposiums  
zur ökonomischen Analyse des Rechts  
am 31. März 2006

**Markus Rehberg**

Dr. iur. • Dipl.-Volksw. • LL.M. (Cambr.)  
<http://MarkusRehberg.de>

- A. Untersuchungsgegenstand:  
„Informationsmodell“**
- B. Normativer Ausgangspunkt**
- C. Informationsqualität im Markt**
- D. Optimierung staatlich initiiertes  
Information**
- E. Schlussbetrachtung**

# Informationsmodell

- **Siegeszug**: dominanter rechtspolitischer Ansatz besonders auf europarechtlicher Ebene
- Zutrauen in die **Mündigkeit und Verhandlungsstärke** aller Marktteilnehmer
- **Informationsdefizite** als vorrangig akzeptierte Marktstörung
- Bevorzugung von **Informationspflichten** als staatlichem Instrument: Schutz durch mehr Information anstatt durch Inhaltskontrolle

# Fallstudie: Informationspflichten beim Kauf einer Riester-Rentenversicherung im Internet (1)

## Informationen über den Produktanbieter

- Firma und Rechtsform der Gesellschaft,
- Name des Mitgliedstaats, in dem sich der Sitz und gegebenenfalls die Agentur oder Zweigniederlassung befindet, die die Police ausstellt,
- Anschrift des Sitzes und gegebenenfalls der Agentur oder der Zweigniederlassung, die die Police ausstellt,
- die Identität und Hauptgeschäftstätigkeit des Anbieters, die Anschrift seiner Niederlassung und jede andere Anschrift, die für die Geschäftsbeziehung zwischen dem Verbraucher und dem Anbieter maßgeblich ist,
- die Identität des Vertreters des Anbieters in dem Mitgliedstaat, in dem der Verbraucher seinen Wohnsitz hat, und die Anschrift, die für die Geschäftsbeziehung zwischen dem Verbraucher und dem Vertreter maßgeblich ist, wenn es einen Vertreter gibt,
- wenn der Verbraucher mit einer anderen gewerblich tätigen Person als dem Anbieter geschäftlich zu tun hat, die Identität dieser Person, die Eigenschaft, in der sie gegenüber dem Verbraucher tätig wird, und die Anschrift, die für die Geschäftsbeziehung zwischen dem Verbraucher und dieser Person maßgeblich ist,
- wenn der Anbieter in ein Handelsregister oder ein vergleichbares öffentliches Register eingetragen ist, das Handelsregister, in das er eingetragen ist, und seine Handelsregisternummer oder eine gleichwertige in diesem Register verwendete Kennung,
- soweit für die Tätigkeit des Anbieters eine Zulassung erforderlich ist, die Angaben zur zuständigen Aufsichtsbehörde.

# Fallstudie: Informationspflichten beim Kauf einer Riester-Rentenversicherung im Internet (2)

## Informationen über die angebotene Dienstleistung

- den geschäftlichen Zweck des Vertrags,
- Beschreibung jeder Garantie und jeder Option,
- Laufzeit der Police,
- Einzelheiten der Vertragsbeendigung,
- Prämienzahlungsweise und Prämienzahlungsdauer,
- Methoden der Gewinnberechnung und Gewinnbeteiligung,
- Angabe der Rückkaufwerte und beitragsfreien Leistungen und das Ausmaß, in dem diese Leistungen garantiert sind,
- Informationen über die Prämien für jede Leistung, und zwar sowohl Haupt- als auch Nebenleistungen, wenn sich derartige Informationen als sinnvoll erweisen,
- für fondsgebundene Policen: Angabe der Fonds (in Rechnungseinheiten), an die die Leistungen gekoppelt sind,
- Angabe der Art der den fondsgebundenen Policen zugrunde liegenden Vermögenswerte,
- Modalitäten der Ausübung des Widerrufs und Rücktrittsrechts,
- allgemeine Angaben zu der auf die Policenart anwendbaren Steuerregelung,
- Bestimmungen zur Bearbeitung von den Vertrag betreffenden Beschwerden der Versicherungsnehmer, der Versicherten oder der Begünstigten des Vertrags, gegebenenfalls einschließlich des Hinweises auf eine Beschwerdestelle; dies gilt unbeschadet der Möglichkeit, den Rechtsweg zu beschreiten,

# Fallstudie: Informationspflichten beim Kauf einer Riester-Rentenversicherung im Internet (3)

## Informationen über die angebotene Dienstleistung (Forts.)

- das für den Vertrag maßgebende Recht für den Fall, dass die Parteien keine Wahlfreiheit haben oder, wenn die Parteien das maßgebende Recht frei wählen können, das von dem Versicherungsunternehmen vorgeschlagene Recht,
- eine Beschreibung der wesentlichen Merkmale der Finanzdienstleistung,
- den Gesamtpreis, den der Verbraucher dem Anbieter für die Finanzdienstleistung schuldet, einschließlich aller damit verbundenen Provisionen, Gebühren und Abgaben sowie aller über den Anbieter abgeführten Steuern, oder, wenn kein genauer Preis angegeben werden kann, die Grundlage für seine Berechnung, die dem Verbraucher eine Überprüfung des Preises ermöglicht,
- gegebenenfalls einen Hinweis darauf, dass sich die Finanzdienstleistung auf Finanzinstrumente bezieht, die wegen ihrer spezifischen Merkmale oder der durchzuführenden Vorgänge mit speziellen Risiken behaftet sind oder deren Preis Schwankungen auf dem Finanzmarkt unterliegt, auf die der Anbieter keinen Einfluss hat, und einen Hinweis darauf, dass in der Vergangenheit erwirtschaftete Erträge kein Indikator für künftige Erträge sind,
- einen Hinweis auf mögliche weitere Steuern und/oder Kosten, die nicht über den Anbieter abgeführt oder von ihm in Rechnung gestellt werden,
- Angaben zu einer etwaigen Beschränkung des Zeitraums, während dessen die zur Verfügung gestellten Informationen gültig sind,
- Einzelheiten hinsichtlich der Zahlung und der Erfüllung,
- alle spezifischen zusätzlichen Kosten, die der Verbraucher für die Benutzung des Fernkommunikationsmittels zu tragen hat, wenn solche zusätzlichen Kosten in Rechnung gestellt werden.

# Fallstudie: Informationspflichten beim Kauf einer Riester-Rentenversicherung im Internet (4)

## Angaben nach § 7 AltZertG („Riester-Rente“)

- die Höhe und zeitliche Verteilung der vom Vertragspartner zu tragenden Abschluss- und Vertriebskosten,
- die Kosten für die Verwaltung des gebildeten Kapitals und
- die Kosten, die dem Vertragspartner im Falle eines Wechsels in ein anderes begünstigtes Anlageprodukt oder zu einem anderen Anbieter unter Mitnahme des gebildeten Kapitals entstehen,
- ggf. die Möglichkeit einer Vertragsumstellung,
- die Zertifizierungsstelle mit ihrer Postanschrift, die Zertifizierungsnummer, das Datum, zu dem die Zertifizierung wirksam geworden ist, und einen deutlich hervorgehobenen Hinweis folgenden Wortlauts aufzunehmen: „Der Altersvorsorgevertrag ist zertifiziert worden und damit im Rahmen des § 10a des Einkommensteuergesetzes steuerlich förderungsfähig. Bei der Zertifizierung ist nicht geprüft worden, ob der Altersvorsorgevertrag wirtschaftlich tragfähig, die Zusage des Anbieters erfüllbar ist und die Vertragsbedingungen zivilrechtlich wirksam sind.“

## Informationen über den Fernabsatzvertrag

- Bestehen oder Nichtbestehen eines Widerrufsrechts gemäß Artikel 6 sowie für den Fall, dass ein solches Recht besteht, die Widerrufsfrist und Modalitäten für dessen Ausübung, einschließlich des Betrags, den der Verbraucher gegebenenfalls gemäß Artikel 7 Absatz 1 zu entrichten hat, sowie die Folgen der Nichtausübung dieses Rechts,
- die Mindestlaufzeit des Fernabsatzvertrags, wenn dieser die Erbringung einer dauernden oder regelmäßig wiederkehrenden Finanzdienstleistung zum Inhalt hat,
- Angaben zum Recht der Parteien, den Fernabsatzvertrag vorzeitig oder einseitig aufgrund der Vertragsbedingungen zu kündigen, einschließlich aller Vertragsstrafen, die in einem solchen Fall auferlegt werden,

# Fallstudie: Informationspflichten beim Kauf einer Riester-Rentenversicherung im Internet (5)

## Informationen über den Fernabsatzvertrag (Forts.)

- praktische Hinweise zur Ausübung des Widerrufsrechts, darunter Angabe der Anschrift, an die die Mitteilung über den Widerruf zu senden ist,
- den oder die Mitgliedstaaten, dessen bzw. deren Recht der Anbieter der Aufnahme von Beziehungen zum Verbraucher vor Abschluss des Fernabsatzvertrags zugrunde legt,
- Vertragsklausel über das auf den Fernabsatzvertrag anwendbare Recht und/oder über das zuständige Gericht,
- Angaben darüber, in welcher Sprache oder in welchen Sprachen die Vertragsbedingungen und die in diesem Artikel genannten Vorabinformationen mitgeteilt werden, sowie darüber, in welcher Sprache oder in welchen Sprachen sich der Anbieter verpflichtet, mit Zustimmung des Verbrauchers die Kommunikation während der Laufzeit dieses Vertrags zu führen.

## Informationen im elektronischen Geschäftsverkehr

- über die einzelnen technischen Schritte, die zu einem Vertragsschluss führen,
- darüber, ob der Vertragstext nach dem Vertragsschluss von dem Unternehmer gespeichert wird und ob er dem Kunden zugänglich ist,
- darüber, wie er mit den gemäß § 312e Abs. 1 Satz 1 Nr. 1 des Bürgerlichen Gesetzbuchs zur Verfügung gestellten technischen Mitteln Eingabefehler vor Abgabe der Bestellung erkennen und berichtigen kann,
- über die für den Vertragsschluss zur Verfügung stehenden Sprachen und
- über sämtliche einschlägigen Verhaltenskodizes, denen sich der Unternehmer unterwirft, sowie die Möglichkeit eines elektronischen Zugangs zu diesen Regelwerken.



# Fallstudie: Informationspflichten beim Kauf einer Riester-Rentenversicherung im Internet (6)

## Informationen betreffend den Rechtsbehelf

- Angaben darüber, ob der Verbraucher, der Vertragspartei ist, Zugang zu einem außergerichtlichen Beschwerde- und Rechtsbehelfsverfahren hat, und gegebenenfalls die Voraussetzungen für diesen Zugang,
- Angaben über das Bestehen eines Garantiefonds oder anderer Entschädigungsregelungen, die nicht unter die Richtlinie 94/19/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 30. Mai 1994 über Einlagensicherungssysteme und die Richtlinie 97/9/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 3. März 1997 über Systeme für die Entschädigung der Anleger fallen.

## Informationen bei Antragsvordrucken für mehrere Anträge

- rechtliche Selbständigkeit der beantragten Verträge einschließlich der für sie vorgesehenen Versicherungsbedingungen sowie die jeweils geltenden Antragsbindungsfristen und Vertragslaufzeiten

## Allgemeine Versicherungsbedingungen

- [Typischerweise 10-20 Seiten...]

- **Befund:** Jedenfalls bei Berücksichtigung von Transaktionskosten *und* Irrationalitäten fehlt es an einem klaren, übergreifenden Effizienzkriterium
- Hier: Fokussierung auf die **Idee der Konsumentensouveränität**
  - These: Ein Markt **soll** und **kann** (bei richtigen Rahmenbedingungen) Informationen produzieren, die im Interesse der Konsumenten liegen
  - Damit bildet die **Informationsqualität** einen möglichen gedanklichen Ausgangspunkt für weitere Untersuchungen
    - a) Positive Analyse nach Maßgabe von Behavioral Economics: Inwieweit sorgt bereits der **Markt** für Informationsqualität?
    - b) Normativ: Welche **staatliche Instrumente** stehen ggf. zur Verfügung? Vorsichtige Bewertung.

- These: Ein Markt **kann** und **soll** Informationen produzieren, die im Interesse der Konsumenten liegen
- „Informationsqualität“
  - ist damit aus **Sicht der Kunden** zu beurteilen,
  - wie dies auch dem in der Betriebswirtschaftslehre gängigen **subjektiv-teleologischen Qualitätsbegriff** entspricht
- Aspekte
  - **Richtigkeit und Vollständigkeit**
  - **Menge**
  - Individualität
  - Verständlichkeit
  - Kosten/Preis (vom Kunden zu tragen!)

# Richtigkeit und Vollständigkeit von Information (1)

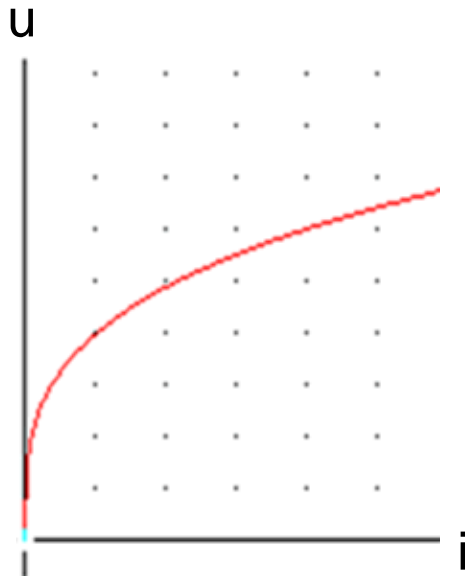
- Enger **inhaltlicher Zusammenhang** von „Richtigkeit“ und „Vollständigkeit“
- Anreize für Richtigkeit und Vollständigkeit
  - bei geringen Aufdeckungskosten
    - abhängig etwa vom Produkt (z.B. dessen **Komplexität**)
    - sinken durch **Intermediäre** (Arbeitsteilung)
  - Sanktionsmechanismen (drohende Nachteile jenseits des Nichtgelingens der Täuschung)
    - Individuen können „gereizt“, d.h. irrational, reagieren (**Bestrafung**), vgl. die empirischen Spieltheorie (Ultimatum-Spiel etc.)
    - Täuschungen unterminieren **Signaling- bzw. Reputationsstrategien**

- Hindernisse
  - zahlreiche Güter weisen **Vertrauenseigenschaften** auf, gerade angesichts kognitiver Beschränkungen
    - produktimmanente Komplexität
    - „der erste Schritt“: Wann nachfragen, suchen oder inspizieren, wann nicht?
  - **„bestechliche Intermediäre“**
  - Irrationale **Ignoranz** hinsichtlich des **Wertes von Dienstleistungen** (Bsp.: kaum Inanspruchnahme honorarbasierter Finanzberatung)
- Fazit
  - pauschale Aussagen verbieten sich
  - häufig ist es möglich, markteigene Mechanismen zu unterstützen

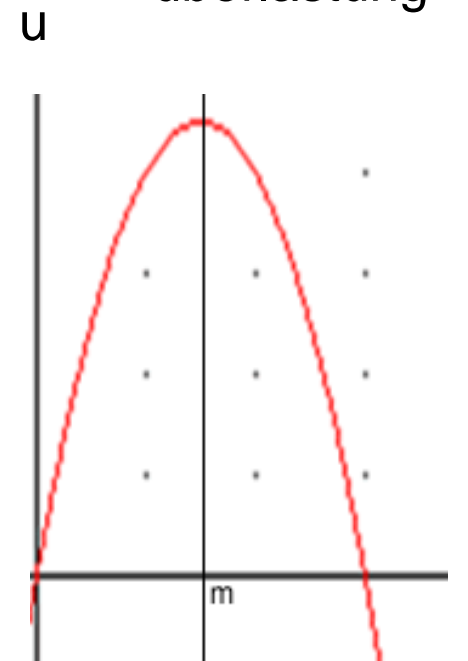
- **Grundsatz:** Information ist solange sinnvoll, wie deren **Grenznutzen die Grenzkosten** übersteigt
- **Neue Institutionenökonomik:** einzig limitierender Faktor sind die **Informationskosten**
- **Behavioral Economics:** Besonders relevant: Phänomen der **Informationsüberlastung** (*information overload*)
  - ab einem gewissen Punkt **verschlechtert** zusätzliche Information die Entscheidungsqualität sogar
  - damit kann zu viel Information sogar **schlechter** sein **als gar keine** Information

# Der Nutzen von Information

traditionell



bei Berücksichtigung  
von Informations-  
überlastung



- Positive Anreize für eine angemessene Informationsmenge
  - wenn **Kunden von sich aus** zuviel Information mit gutem Grund als störend empfinden und hierauf **reagieren**
  - damit häufig nur **vermeintliches Marktversagen** nur bei scheinbar zu geringer Informationsmenge
  - Bsp.: Durchgängig **einheitlicher Minutenpreis bei Telefontarifen** trotz hiermit verbundener „ineffizienter“ Netzauslastung
  - hier von vornherein keine Interventionsnotwendigkeit



- Andererseits: Fehlanreize
  - Erkenntnis der kognitiven Psychologie: Informationsüberlastung wird häufig **subjektiv nicht wahrgenommen** und damit nicht durch Wettbewerb verhindert
  - Anreiz zur **Produktdifferenzierung** auf Anbieterseite
  - Informationskannibalismus
    - **notwendige Gesamtbetrachtung** sämtlicher einströmender Informationen
    - es kommt zu **Verdrängungseffekten**. Parallele: Überplakatieren konkurrierender Werbung, nur wird hier direkt im Kopf des Konsumenten „überklebt“ → Informationsmenge steigt
      - weder **staatliche** noch **private** Information darf isoliert betrachtet werden, staatliche Information kann unterminiert werden und unterminieren

# Optimierung staatlich initiiertes Information (1)

- Informationsgegenstand: **Worüber** informieren?
  - Produktqualität?
    - angesichts der Vielzahl relevanter Produkteigenschaften wäre eine Informationsmenge erforderlich, die der Einzelne **nicht verarbeiten kann**
    - damit **verfehlt** dieses Instrument zunehmend **seinen Zweck** und wird zur überflüssigen Belastung für Kunden wie Unternehmer
  - Alternative: Information über die Qualität der Informationsquelle
    - Relevante Faktoren: insbes. **Objektivität** und – an zweiter Stelle – **fachliche Kompetenz**
    - Bsp. für eine radikale Informationsreduktion im Finanzdienstleistungssektor (eingehend WM 2005, 1011)
      - **Definition dreier Berufsbilder**: a) unabhängige Honorarberater b) ungebundene, wenngleich fremdfinanzierte Berater, z.B. Makler c) Sonstiges, z.B. Agenten
      - Konzentration auf ein einzige Information, nämlich die **Zugehörigkeit zur jeweiligen Beraterkategorie**

# Optimierung staatlich initiiertes Information (2)

- Optimierung der Informationsmenge
  - Notwendigkeit einer **Bestandsaufnahme** sämtlicher auf den Einzelnen einströmenden Information
  - Erfassung auch **privater Information**
  - konsequente **Informationsreduktion** („weniger ist mehr“)
- Beachtung **sämtlicher Qualitätsmerkmale** (Individualität, Verständlichkeit, Kosten usw.)
- **empirische Überprüfung** der Wirksamkeit staatlich initiiertes Informationspflichten

- Irrationalität als ein unangenehmes, aber gewichtiges **Faktum**, z.B.
  - Zahlungsunwilligkeit Dienstleistungen
  - Informationsüberlastung (häufig unerkannt) → Informationskannibalismus → notwendige Gesamtbetrachtung
- Großes Potenzial für „Effizienzsteigerungen“ sowohl **innerhalb** als auch **außerhalb** des Informationsmodells
- Hohe **Komplexität und Vielschichtigkeit** des staatlichen Regulierungsinstrumentariums
- Blick zurück: Der Kauf einer Riester-Police