

Schriften zum Öffentlichen Recht

Band 1554

Berufsgenossenschaftliches Wissensmanagement

**Unternehmenswissen als Grundlage
der unfallversicherungsrechtlichen Prävention**

Von

Michael Niklas Mayer



Duncker & Humblot · Berlin

MICHAEL NIKLAS MAYER

Berufsgenossenschaftliches Wissensmanagement

Schriften zum Öffentlichen Recht

Band 1554

Berufsgenossenschaftliches Wissensmanagement

Unternehmenswissen als Grundlage
der unfallversicherungsrechtlichen Prävention

Von

Michael Niklas Mayer



Duncker & Humblot · Berlin

Der Fachbereich Rechtswissenschaft der Universität Konstanz
hat diese Arbeit im Jahre 2023 als Dissertation angenommen.

Bibliografische Information der Deutschen Nationalbibliothek

Die Deutsche Nationalbibliothek verzeichnetet diese Publikation in
der Deutschen Nationalbibliografie; detaillierte bibliografische Daten
sind im Internet über <http://dnb.d-nb.de> abrufbar.

Alle Rechte vorbehalten
© 2025 Duncker & Humblot GmbH, Berlin
Satz: L101 Mediengestaltung, Fürstenwalde
Druck: CPI books GmbH, Leck
Printed in Germany

ISSN 0582-0200
ISBN 978-3-428-19306-6 (Print)
ISBN 978-3-428-59306-4 (E-Book)
Gedruckt auf alterungsbeständigem (säurefreiem) Papier
entsprechend ISO 9706 ☺

Verlagsanschrift: Duncker & Humblot GmbH, Carl-Heinrich-Becker-Weg 9,
12165 Berlin, Germany | E-Mail: info@duncker-humblot.de
Internet: <http://www.duncker-humblot.de>

Vorwort

Diese Arbeit ist vom Fachbereich Rechtswissenschaft der Universität Konstanz im Wintersemester 2023/2024 als Dissertation angenommen worden. Sie entstand im Wesentlichen während meiner Zeit als wissenschaftlicher Mitarbeiter am dortigen Lehrstuhl für Staats- und Verwaltungsrecht, Europarecht und Rechtsvergleichung im Rahmen des von der Deutschen Forschungsgemeinschaft geförderten Projekts „Der staatliche Zugriff auf das Unternehmenswissen“.

Die Arbeit wurde von Herrn Professor Dr. Hans Christian Röhl betreut. Ihm bin ich für die Anregung des Themas, die konstruktive Begleitung während der gesamten Promotionszeit und seine hilfreichen Anmerkungen, die wesentlich zum Gelingen der Arbeit beigetragen haben, zu großem Dank verpflichtet.

Frau Professorin Dr. Judith Froese danke ich sehr für die zügige Erstellung des Zweitgutachtens, Herrn Professor Dr. Dr. h. c. Martin Ibler für die Übernahme des Vorsitzes der Prüfungskommission, insbesondere bei der mündlichen Prüfung am 29. Januar 2024.

Darüber hinaus möchte ich all denjenigen danken, die mich bei der Anfertigung der Arbeit auf unterschiedlichste Art und Weise unterstützt haben. Das gilt vor allem für meine Lehrstuhlkolleginnen und -kollegen, insbesondere Herrn Dr. Gustavo Manuel Díaz González, Frau Julia Taube und Frau Margarete Yücel, ebenso wie für Frau Sabine Gerber. Besonders danken möchte ich Herrn Dr. Danny Christian Lau, der mich durch seine ständige Diskussionsbereitschaft, seine klugen Ratschläge und seinen Zuspruch stets unterstützte.

Mein ganz besonderer Dank gilt meinen Eltern, die mich seit Kindheitstagen begleiten, fördern und in jeglicher Hinsicht unterstützen. Daneben gebührt mein größter Dank meiner Frau Grit für ihren unerschütterlichen Rückhalt, ihre bedingungslose Unterstützung und ihre unendliche Geduld. Ohne sie wäre die Arbeit nicht gelungen. Ihnen ist diese Arbeit daher gewidmet.

Karlsruhe, im Mai 2024

Michael Niklas Mayer

Inhaltsübersicht

Einleitung	21
<i>1. Teil</i>	
Grundlagen	53
A. Methodisches Vorgehen	53
B. Grundlegende Aussagegehalte des Präventionsauftrags	60
C. Präventionsauftrag aus der Wissensperspektive	77
D. Fazit	101
<i>2. Teil</i>	
Beziehungsgefüge kognitiver Potentiale	103
A. Erzeugende Potentiale	104
B. Verwertende Potentiale	181
C. Doppelfunktionale Potentiale.....	222
D. Beziehungsgefüge verschiedener Kategorien kognitiver Potentiale	225
<i>3. Teil</i>	
Verfassungsrechtlicher Rahmen kognitiver Potentiale	227
A. Verfassungsrechtlicher Unfallversicherungsbegriff	228
B. Gesetzliche Unfallversicherung als Ausprägung funktionaler Selbstverwaltung.....	233
C. Kognitive Potentiale aus demokratieprinzipieller Sicht	239
D. Einfluss grundrechtlicher Gehalte auf die kognitiven Potentiale	312
<i>4. Teil</i>	
Zusammenführung – rechtlich angeleitetes Wissensmanagement	453
A. Wissensmanagement der Genossenschaften	453
B. Verfassungsrechtlicher Rahmen kognitiver Potentiale	459

C. Zusammenföhrung	466
D. Schlussfazit und Zusammenfassung	469
Literaturverzeichnis	471
Personen- und Sachverzeichnis	519

Inhaltsverzeichnis

Einleitung	21
I. Erkenntnisinteresse	21
1. Erkenntnismöglichkeiten der Genossenschaften – alias kognitive Potentiale	28
a) Zusammenhang zwischen Verwaltungsmaßnahmen und kognitiven Potentialen	29
b) Erkenntniserzeugungsmöglichkeiten – alias erzeugende kognitive Potentiale	30
aa) Unselbstständig und selbstständig erzeugende kognitive Potentiale	30
bb) Mehrere Bedeutungsgehalte der erzeugenden kognitiven Potentiale	30
c) Erkenntnisverwertungsmöglichkeiten – alias verwertende kognitive Potentiale	32
d) Erkenntnismöglichkeiten mit Doppelfunktion – alias doppel-funktionale Potentiale	33
2. Verschiedene Kategorien kognitiver Potentiale	34
II. Diskussionsstand	35
III. Notwendiger Perspektivenwechsel	38
IV. Gang der Untersuchung	44
1. Grundlagen	45
2. Beziehungsgefüge kognitiver Potentiale	47
a) Beziehungsgefüge verschiedener Kategorien kognitiver Potentiale	47
b) Begriffsbestimmungen	48
aa) Untechnischer Begriff der „Genossenschaften“	48
bb) „Mitgliedsunternehmen“	49
cc) „Kenntnisse aus den Mitgliedsunternehmen“ – ohne personale Gehalte	50
3. Verfassungsrechtlicher Rahmen	51
4. Zusammenführung	52
<i>1. Teil</i>	
Grundlagen	53
A. Methodisches Vorgehen	53
I. Grundlegend: Kognitive Analyseperspektive	53

II.	Konkret: Induktive Untersuchung eines komplexen Beziehungsgefüges	55
III.	Detailliert: Integration sozialwissenschaftlicher Einflüsse	56
	1. Verschleifung der normativen und der kognitiven Ebene des Rechts	57
	2. Herausforderungen der Verschleifung	58
	3. Konkrete Verschleifung im Hinblick auf den Präventionsauftrag	59
B.	Grundlegende Aussagegehalte des Präventionsauftrags	60
I.	Grundlegende Ausgestaltung der gesetzlichen Unfallversicherung	60
	1. Strukturprägendes „Alles-aus-einer-Hand“-Prinzip	60
	2. Spaltenverbandliche Strukturen	64
	3. Gesetzliche Unfallversicherung als Ausprägung regulierter Selbstregulierung?	66
II.	Duales Arbeitsschutzsystem	67
	1. Präventionsauftrag als Teil des technischen Arbeitsschutzes	67
	2. Dualismus von unfallversicherungsrechtlichem und staatlichem Arbeitsschutz	68
	3. Überwindung des Dualismus?	69
III.	Präventionsauftrag der gesetzlichen Unfallversicherung	70
	1. Präventionsauftrag als Steuerungsaufgabe	70
	2. Steuerungsfähigkeit des Präventionsauftrags	73
	a) Steuerungsfähigkeit der Wissenserzeugung	74
	b) Steuerungsfähigkeit der genossenschaftlichen Präventionsmaßnahmen	75
	3. Hinwendung zur Governance-Perspektive	76
C.	Präventionsauftrag aus der Wissensperspektive	77
I.	Gegenstand kognitiver Potentiale: verschiedene Phänomene	77
	1. Daten	78
	2. Informationen	79
	3. Wissen	80
II.	Ausrichtung erzeugender Potentiale	82
	1. Ausrichtung selbstständig erzeugender Potentiale	83
	2. Ausrichtung unselbstständig erzeugender Potentiale	83
	a) Erzeugung von Informationen auf Grundlage eigener Beobachtungen	83
	b) Erzeugung von Informationsgrundlagen, Informationen und Wissen der Mitgliedsunternehmen sowie Dritter?	83
	aa) Aktualisierung von Informationsgrundlagen, Informationen und Wissen	84
	bb) Übertragbarkeit von Informationsgrundlagen, Informationen und Wissen?	87
	cc) Übertragung von Informations- und Wissensgrundlagen	89
	c) Zusammenführung	90
	3. Vollendung von Wissensressourcen zu genossenschaftlichem Wissen	90

a) Wissen der Genossenschaften: Organisationswissen?	91
b) Interorganisationales Lernen im System der gesetzlichen Unfallversicherung	95
c) Herausforderung: Wissensmanagement	97
4. Fazit	99
III. Zielrichtung verwertender Potentiale	100
D. Fazit	101

*2. Teil***Beziehungsgefüge kognitiver Potentiale** 103

A. Erzeugende Potentiale	104
I. Unselbstständig erzeugende Potentiale	106
1. Mitteilungspflichten und Auskunftsverlangen	108
a) Mitteilungspflichten nach § 192 Abs. 1, 2 und 4 SGB VII	108
b) Auskunftsverlangen gem. § 192 Abs. 3 S. 1 SGB VII	108
c) Auskunftsverlangen nach § 3 Abs. 4 DGUV Vorschrift 1	109
2. Maßnahmen im Präventionsbereich	109
a) Überwachung und Beratung (§§ 17ff. SGB VII)	109
aa) Überwachungsbefugnisse (§ 19 Abs. 2 SGB VII)	110
bb) Beratung (§ 17 Abs. 1 SGB VII)	113
b) Aus- und Fortbildung (§ 23 Abs. 1 SGB VII)	114
c) Zusammenarbeit mit betrieblichen Arbeitsschutzausschüssen (§ 11 ASiG)	117
d) Überbetriebliche Dienste (§ 24 SGB VII)	118
e) Datenverarbeitung zur Prävention (§ 207 SGB VII)	121
3. Rehabilitation und Entschädigung	121
a) Unfall- und Berufskrankheits-Verdachts-Anzeigen	121
b) Rehabilitations- und Entschädigungsleistungen	124
4. Ordnungswidrigkeitenverfahren	126
5. Prüfung und Zertifizierung	127
6. Erkenntnisorientierte Instrumente	130
a) Ordnungsrechtliche Instrumente	131
aa) Sozialdatenschutzrechtliche Beschränkungen	133
bb) Keine weiterführenden Vorgaben durch das europäische Datenwirtschaftsrecht	135
cc) Beschränkungen bei Gleichzeitigkeit unternehmens- und personenbezogener Gehalte	137
dd) Weiterführende Vorgaben des Sozialdatenschutzrechts	139
b) Anregende Instrumente	140
aa) Zumindest faktische Partizipationspflicht	140
bb) Maß der Partizipationsbereitschaft	141

cc) Keine weiterführenden rechtlichen Vorgaben zu den anregenden Instrumenten	141
c) Kooperative Instrumente	141
aa) Beratung auf Anforderung und Zusammenarbeit mit den Arbeitsschutzausschüssen	142
bb) Prüfung und Zertifizierung	142
cc) Keine weiterführenden rechtlichen Vorgaben zu den kooperativen Instrumenten	142
d) Optimierung durch Gefährdungsbeurteilungen	143
7. Fazit	144
II. Selbstständig erzeugende Potentiale	145
1. Forschung als Bestandteil der Präventionsstrategie	147
2. Konkrete Ausgestaltung des allgemeinen Forschungsauftrags	148
a) Mitwirkung bei der Fortbildung des Berufskrankheitenrechts ..	150
b) Risikoobservatorium	150
3. Fazit: Umfassendes Engagement in der Forschung	151
III. Verbundpotentiale	152
1. Gesetzlich festgeschriebene Wissensgenerierung im Verbund	153
a) Informationelle „Zusammenarbeit mit Dritten“ (§ 20 SGB VII)	153
aa) Informationelle Zusammenarbeit mit den staatlichen Arbeitsschutzbehörden	154
bb) Informationelle Zusammenarbeit mit den Betriebsvertretungen	156
b) Informationelle Zusammenarbeit mit anderen Sozialversicherungsträgern	157
aa) Informationelle Zusammenarbeit mit den Krankenkassen ..	158
bb) Nationale Präventionsstrategie (§§ 20d-20f SGB V)	161
c) Informationelle Zusammenarbeit mit Ärzten und Psychotherapeuten (§§ 201–203 SGB VII)	162
aa) Datenerarbeitung durch Ärzte und Psychotherapeuten (§ 201 SGB VII)	163
bb) Anzeigepflicht von Ärzten bei Berufskrankheiten (§ 202 SGB VII)	164
cc) Auskunftsverlangen der Berufsgenossenschaften (§ 203 SGB VII)	165
d) Ergänzende allgemeine Vorschriften	166
2. Zusammenarbeit der Unfallversicherungsträger im Spaltenverband	166
a) Stetiger Bedeutungszuwachs des Spaltenverbandes	166
b) Präventionsausgerichteter Aufbau der DGUV e.V.	168
c) Intensiver „Erfahrungsaustausch“	169
d) Gemeinschaftsdateien (§ 204 SGB VII)	170
3. Autonome Kooperation mit Dritten	173
a) Zusammenarbeit auf nationaler Ebene	173

aa) Kommission Arbeitsschutz und Normung (KAN)	173
bb) Weitere Kooperationen	174
b) Zusammenarbeit auf internationaler Ebene	175
c) Vielfältige Kooperationen	176
4. Fazit	176
IV. Wissensmanagement anhand der vielfältigen erzeugenden Potentiale..	177
1. Erzeugung und Weiterverwendung von Wissensressourcen	177
2. Bildung von Organisationswissen	178
3. Genossenschaftliches Wissensmanagement.....	180
B. Verwertende Potentiale	181
I. Recht- und Regelsetzungsermächtigungen	182
1. Unfallverhütungsvorschriften	182
a) Die Rechtsetzungskompetenz nach der Novellierung im Jahr 2008	183
b) Maßgebliche Verantwortung der DGUV e.V. im Rechtsetzungsverfahren.....	185
c) Konkrete Ausgestaltung des Vorschriftenwerks	187
2. Regelwerk der Unfallversicherungsträger	189
a) DGUV (Branchen-)Regeln.....	190
aa) DGUV Regeln	190
bb) DGUV Branchenregeln	192
cc) Erarbeitung von DGUV (Branchen-)Regeln.....	193
dd) Rechtliche Bedeutung der DGUV (Branchen-)Regeln	194
b) (DGUV) Informationen	198
c) DGUV Grundsätze	199
3. Durchsetzung des Vorschriften- und Regelwerks	200
a) Unfallversicherungsrecht	200
aa) Durchsetzung der Unfallverhütungsvorschriften	200
(1) Unverbindliche Maßnahmen	201
(2) Beanstandung und Revisions- bzw. Besichtigungsschreiben	201
(3) Anordnungen nach § 19 Abs. 1 SGB VII.....	202
(4) Maßnahmen mit finanzieller Zielrichtung	203
bb) Durchsetzung des Regelwerks	204
b) Produktsicherheitsrecht	205
4. Fazit	206
5. Annex: Präventionsmaßnahmen Information und Kommunikation	209
II. Anreizsysteme	210
1. Gefahrtarife	210
2. Wettbewerbe, Auszeichnungen und Beitragsprämien	212
III. Maßnahmen außerhalb der gesetzlichen Unfallversicherung	212
1. Gemeinsame Deutsche Arbeitsschutzstrategie (GDA) – §§ 20a, 20b ArbSchG.....	213

a)	Gemeinsame Arbeitsschutzziele, Handlungsfelder und Arbeitsprogramme	213
b)	Gemeinsames Vorgehen bei Beratung und Überwachung	215
c)	Nationale Arbeitsschutzkonferenz (NAK)	216
2.	Berufsgenossenschaften als integraler Bestandteil des staatlichen Ausschusswesens	217
3.	Normung	218
a)	Verstärkung des Engagements in der produktbezogenen Normung.....	218
aa)	Bedeutung der Normung für die betriebliche Prävention	218
bb)	Beteiligung der Unfallversicherungsträger in der Normung (1) Nationale Normungsorganisationen	219
	(2) Europäische und internationale Normungsorganisationen	220
b)	Normung im Bereich des betrieblichen Arbeitsschutzes	221
4.	Fazit	221
IV.	Vielfältige Möglichkeiten zur Wissensverwertung	221
C.	Doppelfunktionale Potentiale	222
D.	Beziehungsgefüge verschiedener Kategorien kognitiver Potentiale	225
 <i>3. Teil</i>		
	Verfassungsrechtlicher Rahmen kognitiver Potentiale	227
A.	Verfassungsrechtlicher Unfallversicherungsbegriff	228
I.	Sozialversicherung als Bestandteil der konkurrierenden Gesetzgebung	228
II.	Organisationsrechtliche Regelungen zu den Sozialversicherungsträgern	229
III.	Zuschüsse des Bundes zu Lasten der Sozialversicherung	231
IV.	Sozialstaatsprinzip ohne ausdrückliche Aussage zur Sozialversicherung	231
V.	Verfassungsrechtliche Garantie der Sozialversicherung?	232
B.	Gesetzliche Unfallversicherung als Ausprägung funktionaler Selbstverwaltung	233
I.	Verfassungsrechtlicher Begriff der Selbstverwaltung	234
1.	Aussagegehalt des Grundgesetzes	234
2.	Verfassungsrechtliche Begriffsmerkmale der Selbstverwaltung	235
II.	Unfallversicherung als verbandsgesteuerte sozialversicherungsrechtliche Selbstverwaltung	237
C.	Kognitive Potentiale aus demokratieprinzipieller Sicht	239
I.	Staatsgewalt im Sinne des Art. 20 Abs. 2 S. 1 GG	240
1.	Ausübung von Staatsgewalt durch die Genossenschaften	242
2.	Bekräftigung durch die Wissensperspektive	247
a)	Beurteilung von Staatsgewalt aus der Wissensperspektive	247
b)	Grenzen der Wissensperspektive	249

II.	Demokratische Legitimation	250
1.	Monistisches Demokratieverständnis für die Legitimation der Verwaltung	250
2.	Theorienvielfalt zur demokratischen Legitimation funktionaler Selbstverwaltung	254
a)	Meinungspluralität in der Literatur	254
b)	Argumentationslinie des BVerfGs	256
c)	Unzureichende Modifikation des monistischen Demokratieverständnisses	257
3.	Berufsgenossenschaften	261
a)	Personelle Legitimation	261
b)	Sachlich-inhaltliche Legitimation	265
aa)	Eingeschränkte Bindungswirkung des einfachen Rechts	265
bb)	Sanktionierte demokratische Verantwortlichkeit	268
(1)	Historische Dimension der Aufsichtsrechte	270
(2)	Tatsächliche Grenzen der Aufsicht	271
(3)	Modifizierte Rechtsaufsicht beim Erlass von Unfallverhütungsvorschriften	274
cc)	Zwischenfazit	275
c)	Fazit	276
4.	Spitzenverband DGUV e.V.	277
a)	Personelle Legitimation	278
b)	Sachlich-inhaltliche Legitimation	279
c)	Fazit	280
III.	Perspektivenwechsel für die demokratische Legitimation	280
1.	Personelle Legitimation	283
2.	Sachlich-inhaltliche Legitimation	286
3.	Zusammenführung	287
IV.	Überschneidungen von <i>kommunikativer Integration und fortwirkendem Einfluss</i> mit ergänzenden Legitimationsformen	288
1.	Vielzahl ergänzender Formen demokratischer Legitimation in der Literatur	290
2.	Ausprägungen ergänzender Legitimationsformen im gesetzlichen Unfallversicherungssystem	292
a)	Output-orientierte Legitimation	292
b)	Kommunikative Rückkopplung	294
c)	Prozedurale Legitimation	294
d)	Partizipations-Gedanke	295
3.	Fazit	296
V.	<i>Kommunikative Integration und fortwirkender Einfluss</i> als selbstständige Formen ergänzender Legitimation	296
1.	Rechtliche Anknüpfung	297
2.	Vorbedingungen	299

a) Tatsächliche Vorbedingungen	299
b) Rechtliche Vorbedingungen	300
aa) Autonomie durch Wissen?	300
bb) Absicherung der gemeinwohlorientierten Aufgabenwahrnehmung?	301
(1) Vorkehrungen für Aufsichtspersonen	301
(2) Vorkehrungen für sonstige mit Präventionsaufgaben betraute Personen	303
cc) Gemeinwohlorientierte Aufgabenwahrnehmung	304
3. Konkreter Aussagegehalt der selbstständigen Legitimationsformen	304
a) Ausgangspunkt	304
b) Auswirkungen auf das Legitimationsniveau	306
aa) Ergänzung der sachlich-inhaltlichen Legitimation	306
bb) Sonderkonstellationen: Forschung und Übermittlungen an Dritte	307
cc) Konsistente Beschreibung der Legitimation zur Recht- und Regelsetzung	308
c) Grenzen der legitimatorischen Berücksichtigung	310
4. Fazit	310
VI. Ergebnis	311
D. Einfluss grundrechtlicher Gehalte auf die kognitiven Potentiale	312
I. Grundrechtsschutz unternehmensbezogener Wissensressourcen	314
1. Recht auf informationelle Selbstbestimmung juristischer Personen	315
a) Rechtsprechungsentwicklung	315
b) Beschränkter Aussagegehalt der dogmatischen Grundlagen	318
2. Schutzbereich des Rechts auf informationelle Selbstbestimmung (juristischer Personen)	318
a) Ausgangspunkt: Schutzbereich für natürliche Personen	318
aa) Lesart des BVerfGs	318
bb) Wechselspiel kritischer Stimmen in der Literatur	321
b) Begrenzter Schutzbereich für juristische Personen laut Rechtsprechung	323
c) Kernproblem Bestimmungsbefugnis: Daten, Informationen oder beides?	326
d) Fazit: Differenzierendes Verständnis	329
3. Grundrechtsschutz besonderer Erscheinungsformen von Wissensressourcen (Betriebs- und Geschäftsgeheimnisse)	330
a) Einschlägiger Schutzbereich	331
aa) Präferenz der verfassungsgerichtlichen Rechtsprechung für die Berufsfreiheit	331
bb) Plädoyer der Literatur für die Eigentumsgarantie oder Ideal-konkurrenz	332
cc) Abgrenzung zwischen Berufsfreiheit und Eigentumsgarantie	334

(1) Impulse aufgrund supranationaler Entwicklungen	334
(2) Schutzbereichsbestimmung anhand des Informations- und Wissensbegriffs	335
dd) Fazit	337
b) Eröffnung des Schutzbereichs der Berufsfreiheit	338
4. Fazit: Recht auf informationelle Selbstbestimmung juristischer Personen als Anknüpfungspunkt des Grundrechtsschutzes von Wissensressourcen	339
II. Grundrechtsschutz von Wissensressourcen aus den Mitgliedsunternehmen	342
1. Schutzbereichsfragen	343
a) Grundsätzlich tätigkeitsbedeutsame Informations- und Wissensgrundlagen	344
b) Informations- und Wissensgrundlagen mit erheblichem Gewicht	345
2. Begrenzte Aussagekraft des bisherigen Grundrechtsverständnisses	346
a) Begrenzter Aussagegehalt der speziellen Freiheitsgrundrechte .	346
b) Begrenzter Aussagegehalt der subjektiv-abwehrrechtlichen Gehalte	346
aa) Anregende und kooperative Instrumente	346
bb) Eigene Beobachtungen	348
c) Restriktionen bei Interpretations- und Verknüpfungsleistungen .	348
3. Herausforderungen an den Grundrechtsschutz	349
III. Grundrechtliche Ordnung des Wissensmanagements	354
1. Unterscheidung verschiedener Ebenen	355
2. Wirkung verschiedener Grundrechtsgehalte in den unterschiedlichen Ebenen	358
3. Umfassende Wirkung objektiv-rechtlicher Grundrechtsgehalte . .	360
4. Eigenständiger Charakter unabhängig von den bisherigen Fallgruppen	363
IV. Erste Ebene: Grundstrukturebene	366
1. Rechtliche Parameter	368
2. Konkrete Ausgestaltungsvorgaben	369
a) Grundlegende Ausgestaltungsvorgabe: Quantitative Begrenzungen	369
b) Innerperspektivische Ausgestaltungsvorgaben	372
aa) Keine qualitativen Beschränkungen	372
bb) Transparenzpflicht	372
cc) Erforderlichkeitskriterium	375
dd) Gewährleistung von Vertraulichkeit	376
c) Nachwirkende Ausgestaltungsvorgaben	377
aa) Gewährleistung von Integrität	378
bb) Erforderlichkeitskriterium	379
cc) Pflicht zur Anonymisierung	380

d) Übergreifende Ausgestaltungsvorgabe: Gegenseitigkeitsprinzip	382
3. Keine Modifikationen im Hinblick auf personenbezogene Gehalte	385
a) Getrennte Beurteilung unternehmens- und personenbezogener Gehalte	386
b) Gleichzeitigkeit unternehmens- und personenbezogener Gehalte	387
4. Wirkungsabsicherung	388
5. Fazit	390
V. Zweite Ebene: Schutzebene	390
1. Klassischer subjektiv-abwehrrechtlicher Schutz	393
a) Eingriff durch Inanspruchnahme kognitiver Potentiale	393
aa) Eingriffsbegriff	393
(1) Allgemeine Aussagen	393
(2) Modifizierter Eingriffsbegriff für das Recht auf informationelle Selbstbestimmung?	394
bb) Folgerungen aus dem modifizierten Eingriffsbegriff	396
(1) Erzeugung von Wissensressourcen anhand ordnungsrechtlicher Instrumente	396
(2) Erzeugung übermittelter Wissensressourcen	397
(3) Interpretations <i>freie</i> Weiterverwendung von Wissensressourcen	398
b) Rechtfertigungspflicht	399
aa) Zusätzliche Anforderungen an die einfach-gesetzliche Grundlage	400
bb) Vereinbarkeit mit dem Verhältnismäßigkeitsgrundsatz	403
(1) Erzeugung und genossenschaftsinterne Weiterverwendung	404
(a) Unzulänglichkeit der empirischen Elemente	406
(b) Unzureichende Bestimmbarkeit der geförderten Position	408
(2) Kongruenz für die genossenschaftsexterne Weiterverwendung durch Übermittlung	409
cc) Grundrechtskonforme Inanspruchnahme kognitiver Potentiale	410
c) Zusätzliche Pflichten in abwehrrechtlichen Situationen	411
aa) Dokumentationspflicht	413
bb) Offenlegungspflicht	414
d) Forderung zusätzlicher Schutzgehalte	414
2. Schutzgewährleistungen aus objektiv-rechtlichen Grundrechtsgehalten	415
a) Rechtliche Parameter	415
b) Konkrete Ausgestaltungsvorgaben	415
aa) Modifizierte Anwendbarkeit der Vorgaben der Grundstrukturbene	415

bb) Spezifische Ausgestaltungsvorgaben: Zusätzliche Pflichten	418
(1) Dokumentationspflicht	420
(2) Offenlegungspflicht	420
(3) Pflicht zur Gewährleistung von Beteiligungsmöglichkeiten	421
c) Keine Modifikationen im Hinblick auf personenbezogene Gehalte	422
d) Wirkungsabsicherung	422
3. Fazit	422
VI. Dritte Ebene: Intensivstrukturebene	423
1. Schutzbereichsfragen	425
2. Rechtliche Parameter	426
3. Konkrete Ausgestaltungsvorgaben	426
4. Modifikationen im Hinblick auf personenbezogene Gehalte und Wirkungsabsicherung	429
5. Fazit	429
VII. Vierte Ebene: Intensivschutzebene	430
1. Schutzbereichsfragen	432
2. Klassischer subjektiv-abwehrrechtlicher Schutz	432
a) Eingriff durch Inanspruchnahme kognitiver Potentiale	432
b) Rechtfertigungspflicht	433
aa) Vereinbarkeit mit den Anforderungen der Stufenlehre	434
bb) Grundrechtskonforme Inanspruchnahme kognitiver Potentiale	436
c) Ausstrahlwirkung auf das Sozialdatenschutzrecht	437
d) Zusätzliche Pflichten in abwehrrechtlichen Situationen	437
e) Forderung zusätzlicher Schutzgehalte	438
3. Schutzgewährleistungen aus objektiv-rechtlichen Grundrechtsgehalten	439
a) Rechtliche Parameter	439
b) Konkrete Ausgestaltungsvorgaben	439
aa) Modifizierte Anwendbarkeit der Vorgaben der Intensivstrukturebene	439
bb) Spezifische Ausgestaltungsvorgaben der Intensivschutzebene	441
(1) Pflichten zur Dokumentation, Offenlegung und Information	442
(2) Pflicht zur Gewährleistung von Beteiligungsmöglichkeiten	442
cc) Fazit	443
4. Modifikationen im Hinblick auf personenbezogene Gehalte und Wirkungsabsicherung	443
5. Fazit	443

VIII.	Vorgaben für verwaltungsprivatrechtliche Tätigkeiten	444
1.	Grundrechtsbindung bei der Prüfung und Zertifizierung	445
2.	Anwendbare Vorgaben	446
3.	Modifikationen im Hinblick auf personenbezogene Gehalte und Wirkungsabsicherung	448
4.	Fazit	449
IX.	Ergebnis	449
1.	Aussagegehalte der verschiedenen Ebenen	450
2.	Leistungsvermögen der Vier-Ebenen-Konstruktion	451
 <i>4. Teil</i>		
	Zusammenführung – rechtlich angeleitetes Wissensmanagement	453
A.	Wissensmanagement der Genossenschaften	453
I.	Kognitive Potentiale in der gesetzlichen Unfallversicherung	453
II.	Präventionsauftrag aus der Wissensperspektive	456
B.	Verfassungsrechtlicher Rahmen kognitiver Potentiale	459
I.	Demokratieprinzipielle Ambivalenz kognitiver Potentiale	459
II.	Einfluss grundrechtlicher Gehalte auf die kognitiven Potentiale	461
1.	Erste Ebene: Grundstrukturebene	462
2.	Zweite Ebene: Schutzebene	463
3.	Dritte Ebene: Intensivstrukturebene	464
4.	Vierte Ebene: Intensivschutzebene	465
5.	Verallgemeinerungsfähigkeit der Aussagen	466
C.	Zusammenführung	466
I.	Präventionsauftrag der gesetzlichen Unfallversicherung	466
II.	Folgerungen über die Grenzen der gesetzlichen Unfallversicherung hinaus	467
D.	Schlussfazit und Zusammenfassung	469
	Literaturverzeichnis	471
	Personen- und Sachverzeichnis	519

„Wenn du ein neues Haus baust, so mache ein Geländer ringsum auf deinem Dache, damit du nicht Blutschuld auf dein Haus lädst, wenn jemand herabfällt.“

5. Buch Mose, Kapitel 22, Vers 8¹

Einleitung

I. Erkenntnisinteresse

Die wahrscheinlich älteste Unfallverhütungsvorschrift der Welt im 5. Buch Mose, Kapitel 22, Vers 8 belegt, dass bereits in der Antike ein vorbeugendes Sicherheitsdenken ausgeprägt war.² Der dahinter stehende Gedanke entfaltet auch im Staat des Grundgesetzes Wirkungen. Er kommt insbesondere im sog. Vorsorgeprinzip zum Ausdruck.³ Dieses Prinzip nimmt vor allem in denjenigen Rechtsgebieten eine besondere Bedeutung ein, die durch unbekannte Wirkungszusammenhänge tatsächlicher Phänomene gekennzeichnet sind.⁴ Dazu zählt insbesondere das Risikorecht.⁵ Dieses Rechtsgebiet verdeutlicht, dass das hergebrachte Vorverständnis des rationalen Rechtsstaatsmodells,⁶ wonach Wissen in der staatlichen Verwaltungsorganisation vorhanden oder jedenfalls zugriffsbereit ist,⁷ längst nicht in sämtlichen Bereichen des Verwaltungsrechts uneingeschränkt zum Tragen kommt. Vergleichbare Beobachtungen lassen sich auch im Regulierungsrecht,⁸ im Wirtschaftsrecht ebenso wie in weiteren Rechtsgebieten machen.⁹

¹ Zitiert nach: Die Bibel, nach Martin Luthers Übersetzung.

² *Pauling, Άσφαλεια:* Die Entwicklung der Sicherheitsvorstellungen und der Diskurs über Sicherheit im archaischen und klassischen Griechenland.

³ *Volkmann*, JZ 2004, S. 696 (701), spricht von „Vorsorge-Paradigma“; *Schulze-Fielitz*, in: Dreier, GG, Band II, Art. 20a, Rn. 53 f. m. w. N.

⁴ *Korte*, Standortfaktor Öffentliches Recht, S. 106.

⁵ Siehe dazu *H. C. Röhl*, in: Voßkuhle/Eifert/Möllers, GVwR, Band II, § 30, Rn. 3, 20 ff.

⁶ *Fassbender*, in: Isensee/Kirchhof, HStR, Band IV, § 76, Rn. 1 ff., der den rationalen vom abergläubischen Staat abgrenzt; nach *M. Weber*, Wirtschaft und Gesellschaft, S. 815, beruht der rationale Staat auf rationalem Recht.

⁷ *Voß*, Unternehmenswissen als Regulierungsressource, S. 13.

⁸ *B. Wollenschläger*, Wissensgenerierung im Verfahren, S. 116 ff., zum Telekommunikationsrecht.

⁹ *H. C. Röhl*, in: Voßkuhle/Eifert/Möllers, GVwR, Band II, § 30, Rn. 20.

Darüber hinaus verdeutlichen diese Rechtsgebiete in exemplarischer Weise, dass die Informationen und Möglichkeiten, derer es bedarf, um staatliches Regulierungswissen zu erzeugen, oftmals bei Privaten vorhanden sind. Aus diesem Grund versucht das Recht, in diesen Gebieten Private für die Generierung staatlichen Regulierungswissens in Anspruch zu nehmen. Dafür wird den Behörden anhand unterschiedlicher rechtlicher Gestaltungen ein Zugriff auf deren Wissen, unter anderem durch Kommunikationsprozesse,¹⁰ eröffnet.¹¹ Dadurch durchbricht das Recht die hergebrachte Unterscheidung zwischen Staat und Gesellschaft, der für das System der grundgesetzlichen Ordnung und damit auch für das Verwaltungsrecht eine konstituierende Bedeutung beigemessen wird.¹²

Obwohl die Einbeziehung Privater in die staatliche Wissensgenerierung in verschiedenen Regelungen des einfachen Rechts identifiziert werden kann, finden sich dort nur vereinzelte Aussagen, die dieses staatliche Tätigwerden rechtlich erfassen und abbilden. Da diese Form der staatlichen Generierung von Wissen immerhin anhand verschiedener gesetzlicher Regelungen bestimmter Bereiche des besonderen Verwaltungsrechts ermöglicht wird, lassen sich die damit einhergehenden Fragestellungen jedenfalls anhand konkreter Referenzgebiete¹³ untersuchen. Aus den daraus gewonnenen konkreten Erkenntnissen können schließlich verallgemeinerungsfähige Aussagen für die staatliche Generierung von Wissen durch die Einbeziehung Privater gewonnen werden.

Nicht nur wegen der bereits im Alten Testament enthaltenen Aussagen zur Unfallverhütung kommt aus der historischen Perspektive als Referenzgebiet für die staatliche Wissenserzeugung durch Einbeziehung Privater in exemplarischer Weise das gesetzliche Unfallversicherungssystem in Betracht. Seit seiner Einführung im Zuge der Bismarck'schen Sozialgesetzgebung im vorvergangenen Jahrhundert¹⁴ sind die damit verbundenen Aufgaben dieses Sozialversicherungszweigs für bestimmte Bereiche der gewerblichen Wirtschaft öffentlich-rechtlichen Zwangsgenossenschaften mit

¹⁰ *H. C. Röhl*, in: Voßkuhle/Eifert/Möllers, GVwR, Band II, § 30, Rn. 3.

¹¹ Dabei fordert das Recht private Organisationen in bestimmten Rechtsgebieten sogar teilweise ausdrücklich auf, Wissen zu erzeugen und es anschließend der staatlichen Verwaltung zugänglich zu machen, siehe dazu *Reiling*, Der Hybride, passim; *Voß*, Unternehmenswissen als Regulierungsressource, S. 29; *Müller-Terpitz*, in: VVD-StRL (83) 2024, S. 278 (295 ff.).

¹² *Rupp*, in: HStR, Band II, § 31, Rn. 1 ff., der unter Hinweis auf *Böckenförde* in Staat und Gesellschaft verschiedene Wirkbereiche sieht.

¹³ Zur Bedeutung von Referenzgebieten siehe *Schmidt-Abmann*, Das allgemeine Verwaltungsrecht als Ordnungsdee, S. 8 ff.; kritisch zu Referenzgebieten *Augsberg*, Informationsverwaltungsrecht, S. 4 ff. m. w. N.

¹⁴ Unfallversicherungsgesetz vom 06.07.1884, RGBl. 1884, No 19, S. 69.

Selbstverwaltung, den sog. Berufsgenossenschaften, übertragen.¹⁵ Nachdem die Berufsgenossenschaften zunächst nur Unternehmer mit gefährlichen Betrieben eines bestimmten Industriezweigs zusammenschlossen,¹⁶ wurde im Laufe der Zeit der Anwendungsbereich des gesetzlichen Unfallversicherungsrechts sukzessive ausgedehnt, sodass den Berufsgenossenschaften nach der derzeitigen Ausgestaltung des SGB VII nun die mit der gesetzlichen Unfallversicherung verbundenen Aufgaben unter anderem für die gesamte gewerbliche und freiberuflische Wirtschaft übertragen sind.¹⁷ Eine der wesentlichen Aufgaben der Berufsgenossenschaften besteht seit jeher darin, arbeitsbedingten Gesundheitsrisiken und -gefährten in den Unternehmen¹⁸ ihrer

¹⁵ §§ 1, 9 Unfallversicherungsgesetz vom 06.07.1884, RGBl. 1884, No 19, S. 69.

¹⁶ Breuer, in: Schulin, HSozVR, Band 2, § 1, Rn. 63.

¹⁷ § 114 Abs. 1 S. 1 Nr. 1 SGB VII: Träger der gesetzlichen Unfallversicherung (Unfallversicherungsträger) sind die in der Anlage 1 aufgeführten gewerblichen Berufsgenossenschaften.

Eine Sonderstellung nimmt dabei die gewerbliche Berufsgenossenschaft Verkehrswirtschaft Post-Logistik Telekommunikation in Anlage 1 (zu § 114) Nr. 8 ein. Diese wurde durch § 1 S. 1 des Gesetzes zur Errichtung der Berufsgenossenschaft Verkehrswirtschaft Post-Logistik Telekommunikation vom 19.10.2013 (BGBl. I, S. 3836, 3838) errichtet. Nach dessen § 2 Abs. 1 wurden die Berufsgenossenschaft für Transport und Verkehrswirtschaft ebenso wie die Unfallkasse Post und Telekom in die Berufsgenossenschaft Verkehrswirtschaft Post-Logistik Telekommunikation eingegliedert. Diese nimmt auch übertragene staatliche Aufgaben (wie zuvor die Unfallkasse Post und Telekom) wahr, wobei im Übrigen die allgemeinen – für alle gewerblichen Berufsgenossenschaften geltenden – Regelungen Anwendung finden, siehe dazu BT-Drs. 17/12297, S. 24. Staatliche Aufgaben nimmt auch die Dienststelle Schiffssicherheit der Berufsgenossenschaft Verkehrswirtschaft Post-Logistik Telekommunikation wahr, siehe dazu Woelki, in: jurisPK-SGB VII, Stand: 15.01.2022, § 121 Abs. 2–3, Rn. 33 ff. Diese Dienststelle Schiffssicherheit ist zwar eine Organisationseinheit der Berufsgenossenschaft für Verkehrswirtschaft Post-Logistik Telekommunikation. Durch das Seeaufgabengesetz und das Seearbeitsgesetz hat sie aber gewissermaßen die rechtliche Stellung einer oberen Bundesbehörde, weshalb sie in dieser Untersuchung nicht näher berücksichtigt wird.

Eine selbstständige landwirtschaftliche Berufsgenossenschaft besteht nach der gegenwärtigen Ausgestaltung des SGB VII nicht mehr; die Sozialversicherung für Landwirtschaft, Forsten und Gartenbau wird vielmehr gleichzeitig als landwirtschaftliche Berufsgenossenschaft tätig, § 114 Abs. 1 S. 1 Nr. 2 SGB VII.

¹⁸ Der unfallversicherungsrechtliche Unternehmensbegriff ist ein Sammelbegriff, der nach § 121 Abs. 1 SGB VII Betriebe, Verwaltungen, Einrichtungen und bloße Tätigkeiten umfasst. Er entspricht, worauf Diel, in: Hauck/Nofitz, SGB VII, EL 1/2021, § 121, Rn. 17, hinweist, nicht dem allgemeinen Sprachgebrauch und den Unternehmensbegriffen in anderen Rechtsgebieten. Nach der Rechtsprechung des BSG, B 2 U 35/17 R (juris), „liegt ein Unternehmen bereits dann vor, wenn materielle und immaterielle Mittel in einer organisatorischen, äußerlich abgrenzbaren Einheit planvoll für eine gewisse Dauer zusammengefasst werden, die unter einheitlicher Führung steht und ihrerseits einen bestimmten Zweck verfolgt“.