

**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 verzeichnet 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](mailto: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

<b>Einleitung</b> .....	21
-------------------------	----

## *1. Teil*

<b>Grundlagen</b>	53
-------------------	----

A. Methodisches Vorgehen .....	53
B. Grundlegende Aussagegehalte des Präventionsauftrags .....	60
C. Präventionsauftrag aus der Wissensperspektive .....	77
D. Fazit .....	101

## *2. Teil*

<b>Beziehungsgefüge kognitiver Potentiale</b>	103
---	-----

A. Erzeugende Potentiale .....	104
B. Verwertende Potentiale .....	181
C. Doppelfunktionale Potentiale .....	222
D. Beziehungsgefüge verschiedener Kategorien kognitiver Potentiale .....	225

## *3. Teil*

<b>Verfassungsrechtlicher Rahmen kognitiver Potentiale</b>	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

## *4. Teil*

<b>Zusammenführung – rechtlich angeleitetes Wissensmanagement</b>	453
---	-----

A. Wissensmanagement der Genossenschaften .....	453
B. Verfassungsrechtlicher Rahmen kognitiver Potentiale .....	459



C. Zusammenführung .....	466
D. Schlussfazit und Zusammenfassung .....	469
<b>Literaturverzeichnis .....</b>	<b>471</b>
<b>Personen- und Sachverzeichnis .....</b>	<b>519</b>

## Inhaltsverzeichnis

<b>Einleitung</b> .....	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

### *1. Teil*

## **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.	Spitzenverbandliche 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

Inhaltsverzeichnis	11
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

<b>Beziehungsgefüge kognitiver Potentiale</b>	<b>103</b>
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 (§§ 17 ff. 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 anre-	
genden 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 koope-	
rativen 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 Ar-	
beitsschutzbehörden . . . . .	154
bb) Informationelle Zusammenarbeit mit den Betriebsvertretun-	
gen . . . . .	156
b) Informationelle Zusammenarbeit mit anderen Sozialversiche-	
rungsträgern . . . . .	157
aa) Informationelle Zusammenarbeit mit den Krankenkassen . .	158
bb) Nationale Präventionsstrategie (§§ 20d-20f SGB V) . . . . .	161
c) Informationelle Zusammenarbeit mit Ärzten und Psychothera-	
peuten (§§ 201–203 SGB VII) . . . . .	162
aa) Datenverarbeitung 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 Spitzenverband .	166
a) Stetiger Bedeutungszuwachs des Spitzenverbandes . . . . .	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 Rechtsetzungs- verfahren . . . . .	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 .....	219
(1) Nationale Normungsorganisationen .....	220
(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

### 3. Teil

<b>Verfassungsrechtlicher Rahmen kognitiver Potentiale</b> .....	<b>227</b>
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)	Meinungsppluralität in der Literatur . . . . .	254
b)	Argumentationslinie des BVerfGs . . . . .	256
c)	Unzureichende Modifikation des monistischen Demokratiever- ständnisses . . . . .	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 Unfallver- hütungsvorschriften . . . . .	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</i> und <i>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</i> und <i>fortwirkender Einfluss</i> als selbstständi- ge 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 Mitgliedsunternehm- en . . . . .	342
	1. Schutzbereichsfragen . . . . .	343
	a) Grundsätzlich tätigkeits <i>bedeutsame</i> Informations- und Wissens- grundlagen . . . . .	344
	b) Informations- und Wissensgrundlagen <i>mit erheblichem Gewicht</i> . . . . .	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 Fallgrup- pen . . . . .	363
IV.	Erste Ebene: Grundstrukturebene . . . . .	366
	1. Rechtliche Parameter . . . . .	368
	2. Konkrete Ausgestaltungsvorgaben . . . . .	369
	a) Grundlegende Ausgestaltungsvorgabe: Quantitative Begrenzun- gen . . . . .	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 genossenschaft <i>interne</i> Weiterverwendung	404
(a) Unzulänglichkeit der empirischen Elemente	406
(b) Unzureichende Bestimmbarkeit der geförderten Position	408
(2) Kongruenz für die genossenschaft <i>externe</i> 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 Grundstrukturebene	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 Schutzgehälter	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

#### *4. Teil*

<b>Zusammenführung – rechtlich angeleitetes Wissensmanagement</b> . . . . .	<b>453</b>
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
<b>Literaturverzeichnis</b> . . . . .	<b>471</b>
<b>Personen- und Sachverzeichnis</b> . . . . .	<b>519</b>

„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 8<sup>1</sup>

## 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.<sup>2</sup> Der dahinter stehende Gedanke entfaltet auch im Staat des Grundgesetzes Wirkungen. Er kommt insbesondere im sog. Vorsorgeprinzip zum Ausdruck.<sup>3</sup> Dieses Prinzip nimmt vor allem in denjenigen Rechtsgebieten eine besondere Bedeutung ein, die durch unbekannte Wirkungszusammenhänge tatsächlicher Phänomene gekennzeichnet sind.<sup>4</sup> Dazu zählt insbesondere das Risikorecht.<sup>5</sup> Dieses Rechtsgebiet verdeutlicht, dass das hergebrachte Vorverständnis des rationalen Rechtsstaatsmodells,<sup>6</sup> wonach Wissen in der staatlichen Verwaltungsorganisation vorhanden oder jedenfalls zugriffsbereit ist,<sup>7</sup> längst nicht in sämtlichen Bereichen des Verwaltungsrechts uneingeschränkt zum Tragen kommt. Vergleichbare Beobachtungen lassen sich auch im Regulierungsrecht,<sup>8</sup> im Wirtschaftsrecht ebenso wie in weiteren Rechtsgebieten machen.<sup>9</sup>

---

<sup>1</sup> Zitiert nach: Die Bibel, nach Martin Luthers Übersetzung.

<sup>2</sup> *Pauling*, Ασφάλεια: Die Entwicklung der Sicherheitsvorstellungen und der Diskurs über Sicherheit im archaischen und klassischen Griechenland.

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

<sup>4</sup> *Korte*, Standortfaktor Öffentliches Recht, S. 106.

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

<sup>6</sup> *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.

<sup>7</sup> *Voß*, Unternehmenswissen als Regulierungsressource, S. 13.

<sup>8</sup> *B. Wollenschläger*, Wissensgenerierung im Verfahren, S. 116 ff., zum Telekommunikationsrecht.

<sup>9</sup> *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,<sup>10</sup> eröffnet.<sup>11</sup> 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.<sup>12</sup>

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 Referenzgebiete<sup>13</sup> 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 Jahrhundert<sup>14</sup> sind die damit verbundenen Aufgaben dieses Sozialversicherungszweigs für bestimmte Bereiche der gewerblichen Wirtschaft öffentlich-rechtlichen Zwangsgenossenschaften mit

---

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

<sup>11</sup> 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.).

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

<sup>13</sup> Zur Bedeutung von Referenzgebieten siehe *Schmidt-Aßmann*, Das allgemeine Verwaltungsrecht als Ordnungsidee, S. 8 ff.; kritisch zu Referenzgebieten *Augsberg*, Informationsverwaltungsrecht, S. 4 ff. m. w. N.

<sup>14</sup> Unfallversicherungsgesetz vom 06.07.1884, RGBl. 1884, No 19, S. 69.

Selbstverwaltung, den sog. Berufsgenossenschaften, übertragen.<sup>15</sup> Nachdem die Berufsgenossenschaften zunächst nur Unternehmer mit gefährlichen Betrieben eines bestimmten Industriezweigs zusammenschlossen,<sup>16</sup> 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 freiberufliche Wirtschaft übertragen sind.<sup>17</sup> Eine der wesentlichen Aufgaben der Berufsgenossenschaften besteht seit jeher darin, arbeitsbedingten Gesundheitsrisiken und -gefahren in den Unternehmen<sup>18</sup> ihrer

---

<sup>15</sup> §§ 1, 9 Unfallversicherungsgesetz vom 06.07.1884, RGBl. 1884, No 19, S. 69.

<sup>16</sup> *Breuer*, in: Schulin, HSozVR, Band 2, § 1, Rn. 63.

<sup>17</sup> § 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 Seearbeitsgesetz 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.

<sup>18</sup> 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/Noftz, 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“.