



---

# Fotografien in der Öffentlichkeitsarbeit bayerischer Kommunen

## Aktuelle Kurz-Information 16

---

**Stichwörter:** Aufnahme von Fotografien – Einwilligung – Erforderlichkeitsmaßstab, datenschutzrechtlicher – Fotografien – Gemeinden, Öffentlichkeitsarbeit – Informationspflichten – Kommunen – Öffentlichkeitsarbeit, Kommunen – Verbreitung von Fotografien | **Stand:** 1. Dezember 2018

Die **Verwaltungstätigkeit** der bayerischen Kommunen spielt sich zu nicht unerheblichen Teilen **im Licht der Öffentlichkeit** ab. Das kann die vielerorts noch recht „beagliche“ Sitzungsöffentlichkeit einer Gemeinderatssitzung sein, ebenso aber das Forum der örtlichen Tageszeitung. Gar nicht selten suchen Kommunen auch selbst gezielt die Öffentlichkeit, um etwa **Transparenz** zu schaffen oder die **örtliche Identität** zu pflegen, um die Bürgerinnen und Bürger zur **Mitwirkung** zu bewegen oder für die **Akzeptanz** der eigenen Verwaltungsprodukte zu werben.

Öffentlichkeitsarbeit lebt in besonderem Maße von **Bildern**, die Menschen in konkreten Lebens- und Handlungssituationen zeigen. Alle diese Menschen sind Träger des **Datenschutzgrundrechts**, in das die Aufnahme wie auch die Verbreitung einer Fotografie durch die Kommune eingreift.

Vor diesem Hintergrund haben mich in den letzten Monaten zahlreiche Anfragen erreicht. Im Kern wurde dabei jeweils die Frage aufgeworfen, ob und inwieweit nach der Datenschutzreform 2018 kommunale Öffentlichkeitsarbeit unter Einsatz von Fotografien noch möglich ist. In diesem Zusammenhang gebe ich vorläufig die nachfolgenden Hinweise.

Verarbeitungen personenbezogener Daten in **kommunalen Schulen** und **Kindertageseinrichtungen** sind dabei **nicht berücksichtigt**; insofern sind **besondere Maßgaben** zu beachten (siehe dazu den Beitrag „Erstellung und Verwendung von Schülerfotos“, im Internet abrufbar auf <https://www.datenschutz-bayern.de> in der Rubrik „Themengebiete – Schulen“).

## 1. Grundsätzliches

Die **Öffentlichkeitsarbeit** ist eine **freiwillige Aufgabe des eigenen Wirkungskreises** einer jeden Kommune. Nähere gesetzliche Regelungen zu der Frage, wie Öffentlichkeitsarbeit zu gestalten ist, bestehen nicht. Allerdings muss eine Kommune, die Öffentlichkeitsarbeit betreibt, auch hier die für sie bestehenden Gesetzesbindungen einhalten.

Verarbeitet eine Kommune bei ihrer Öffentlichkeitsarbeit personenbezogene Daten, muss sie Art. 6 Abs. 1 Datenschutz-Grundverordnung (DSGVO) beachten. Die **Verarbeitung personenbezogener Daten** bedarf danach einer **Rechtsgrundlage**. Bei einer öffentlichen Stelle wie einer Kommune ist dies regelmäßig eine **Befugnisnorm** (Art. 6 Abs. 1 UAbs. 1

Buchst. e, Abs. 3 UAbs. 1 Buchst. b DSGVO), im Einzelfall auch einmal eine **Einwilligung** der betroffenen Person (Art. 6 Abs. 1 UAbs. 1 Buchst. a DSGVO).

Besteht die Verarbeitung personenbezogener Daten in der **Aufnahme von Fotografien**, etwa bei Veranstaltungen, und/oder in einer entsprechenden **Bildveröffentlichung**, etwa in Form der Beigabe zu einer Pressemitteilung oder auf der eigenen Homepage, müssen diese Maßnahmen jeweils für sich von Rechtsgrundlagen gedeckt sein. Eine Kommune darf nicht bereits kraft ihrer Aufgabe „Öffentlichkeitsarbeit“ Fotografien von Bürgerinnen und Bürgern fertigen oder publizieren; die Aufgabe trägt die Befugnis zu ihrer Erfüllung gerade nicht in sich.

## 2. Befugnisnormen als Rechtsgrundlage

Bislang ist die Rechtsfrage nicht abschließend geklärt, ob als Rechtsgrundlagen für die Aufnahme von Personenfotografien die Befugnisnorm in Art. 4 Abs. 1 Bayerisches Datenschutzgesetz (BayDSG) und für entsprechende Bildveröffentlichungen die Befugnisnorm in Art. 5 Abs. 1 Satz 1 Nr. 1 BayDSG herangezogen werden können.

**Zur Vertiefung:** Datenschutz-Aufsichtsbehörden in anderen Bundesländern halten eine Rechtfertigung solcher Verarbeitungen durch allgemeine Verarbeitungsbefugnisse des Landesrechts teilweise für möglich. Gegen eine solche Vorgehensweise spricht allerdings, dass Fotos regelmäßig Daten der abgebildeten Personen enthalten, die bei einer – im Rahmen der kommunalen Öffentlichkeitsarbeit oftmals praktizierten – Bereitstellung im Internet verknüpfbar sind und damit für Dritte eine Hilfe darstellen können, betroffene Personen unter Umständen sogar biometrisch „greifbar“ zu machen. So ist bekanntlich der automatisierte Abruf von Lichtbildern aus dem Personalausweis- und Passregister besonderen Beschränkungen unterworfen (siehe § 25 Abs. 2 Personalausweisgesetz, § 22a Abs. 2 Passgesetz). Außerdem können Fotografien zumindest im Einzelfall Rückschlüsse auf besonders sensible personenbezogene Daten zulassen, die nur unter Beachtung von Art. 9 DSGVO verarbeitet werden dürfen.

Vor diesem Hintergrund kann ich den bayerischen Kommunen derzeit nur empfehlen, die Entwicklung in der Praxis der Datenschutz-Aufsichtsbehörden sowie in der Rechtsprechung zu beobachten. Bis zu einer abschließenden Klärung der angesprochenen Rechtsfrage werde ich mich grundsätzlich nicht gegen eine Aufnahme von Personenfotografien auf Grundlage von Art. 4 Abs. 1 BayDSG sowie gegen entsprechende Bildveröffentlichungen auf Basis von Art. 5 Abs. 1 Satz 1 Nr. 1 BayDSG im kommunalen Bereich wenden, wenn die nachfolgend dargestellten Maßgaben beachtet sind.

### a) Anwendung des Erforderlichkeitsmaßstabs

Sowohl in Art. 4 Abs. 1 als auch in Art. 5 Abs. 1 Satz 1 Nr. 1 BayDSG kommt dem **Erforderlichkeitsmaßstab** eine wesentliche eingriffsbegrenzende Bedeutung zu. (Längst) nicht jede Fertigung oder Publikation von Fotografien ist in Bezug auf die Erfüllung der kommunalen Aufgabe „Öffentlichkeitsarbeit“ als erforderlich zu bewerten.

Die Aufgabe „Öffentlichkeitsarbeit“ umschreibt ein Spektrum von Verwaltungstätigkeiten, das von der unabdingbaren Eigendarstellung der Kommune bis hin zur alltäglichen Informationsarbeit reicht. Erscheint im einen Fall eine „Bebilderung“ als sachlich geboten, kann sie im anderen ein nur willkommenes Beiwerk sein. Öffentlichkeitsarbeit „mit“ personenbezogenen Daten, wie sie durch Aufnahme und Verbreitung von Personenfotografien betrieben wird, sollte stets auf **Anlässe von einigem Rang** beschränkt sein. In aller Regel wird es sich

dabei um **Repräsentationsveranstaltungen** handeln. Daher ist es ratsam, diese Veranstaltungen durch (einmaligen) Gemeinderatsbeschluss der Kategorie nach festzulegen und auf diese Weise die Aufgabe „Öffentlichkeitsarbeit“ zu konkretisieren. Ich habe diese Vorgehensweise bereits für Einladungen zu kommunalen Veranstaltungen empfohlen (siehe die Aktuelle Kurz-Information 10 „Einladungen zu Veranstaltungen durch bayerische Kommunen“, im Internet abrufbar auf <https://www.datenschutz-bayern.de> in der Rubrik „Datenschutzreform 2018 – Aktuelle Kurz-Informationen“).

Allgemein ist danach für die Erfüllung der kommunalen Aufgabe „Öffentlichkeitsarbeit“, was die **Aufnahme von Personenfotos** (Art. 4 Abs. 1 BayDSG) betrifft, **nicht erforderlich**:

- das **systematische Abfotografieren** einer kommunalen Veranstaltung (etwa durch entsprechende Dokumentation der Begrüßung jedes einzelnen Besuchers durch den ersten Bürgermeister am einzigen Zugang zum Veranstaltungssaal). In aller Regel genügt es für die Erfüllung der Aufgabe „Öffentlichkeitsarbeit“ hinsichtlich kommunaler Veranstaltungen, hervorgehobene Funktionsträger oder Ehrengäste im Bild festzuhalten und ansonsten einige Übersichtsaufnahmen zu erstellen;
- das **überraschende oder heimliche Ablichten** von Teilnehmerinnen und Teilnehmern kommunaler Veranstaltungen. Ein Ablichten dieser Art liegt nicht vor, wenn die Kommune rechtzeitig ankündigt, dass sie zum Zweck der Öffentlichkeitsarbeit Fotografien fertigt oder fertigen lässt. Die betroffenen Personen müssen die Möglichkeit haben, der Veranstaltung gänzlich fernzubleiben oder – im Fall des Besuchs – jedenfalls der fotografischen „Erfassung“ auszuweichen. Eine entsprechende Information kann mit der Einladung erteilt werden.

**Formulierungsbeispiel:** „Datenschutz ist uns ein wichtiges Anliegen. Daher möchten wir Sie darauf hinweisen, dass bei der Veranstaltung Fotos gefertigt werden, insbesondere Übersichtsaufnahmen des Festakts sowie Gruppenbilder bei dem anschließenden Empfang. Die Aufnahmen finden im Rahmen unserer Presse- und Öffentlichkeitsarbeit Verwendung. Wenn Sie nicht fotografiert werden möchten, sprechen Sie bitte vor der Veranstaltung den anwesenden Fotografen oder die anwesende Fotografin an, damit Ihr Wunsch berücksichtigt werden kann. Nähere Informationen erhalten Sie in unseren Datenschutzhinweisen, die Sie im Internet unter [...] abrufen können.“

Bei der entsprechenden **Bildveröffentlichung** (Art. 5 Abs. 1 Satz 1 Nr. 1 BayDSG) ist für die Erfüllung der Aufgabe „Öffentlichkeitsarbeit“ **zudem nicht erforderlich**:

- die **Herstellung weltweiter Öffentlichkeit**. Die Aufgaben der Kommunen sind örtlich gebunden. Die Nutzung der eigenen Homepage oder anderer Wege der Herstellung nicht begrenzter Öffentlichkeit kommt zwar auch den Bürgerinnen und Bürgern in der Kommune zugute, weist aber über deren Wirkungskreis (weit) hinaus. Die Kommune hat nicht in der Hand, wo und wie das bereitgestellte Bildmaterial ausgewertet und verknüpft wird. Derartige Risiken für das Datenschutzgrundrecht werden vermieden, wenn die Kommune die Verbreitung von Fotos auf örtlich begrenzbare Medien beschränkt, etwa auf die örtliche Tageszeitung oder das eigene, nur analog verteilte Mitteilungsblatt. Soweit auf Übersichtsaufnahmen einzelne Personen nicht zu identifizieren sind (Beispiel: Fotografie „in einen Veranstaltungssaal hinein“, sodass das Auditorium nur von hinten zu

sehen ist), stehen datenschutzrechtliche Bedenken dem Einstellen ins Internet regelmäßig nicht entgegen.

- die **Bereitstellung umfangreicher Bildarchive**. Möchte die Kommune ihre Pressearbeit mit Bildmaterial „garnieren“, sollte sie für den betreffenden Anlass allenfalls einige wenige, sorgsam ausgewählte Fotografien herausgeben.

Davon abgesehen können für die Anwendung des Erforderlichkeitsmaßstabs die in § 23 Gesetz betreffend das Urheberrecht an Werken der bildenden Künste und der Photographie (das sog. „**Kunsturhebergesetz**“) enthaltenen Wertungen herangezogen werden. Die Vorschrift kann öffentlichen Stellen – und damit auch den Kommunen – zwar **keine „Fotoaufnahme- oder Verbreitungsbefugnis“** verschaffen, weil sie nicht als Rechtfertigungsnorm für hoheitliche Grundrechtseingriffe geschaffen ist. Sie ist jedoch hilfreich, wenn es darum geht, Nutzungssituationen von herabgesetztem Schutzbedarf zu identifizieren.

§ 23 Kunsturhebergesetz lautet:

„(1) Ohne die nach § 22 erforderliche Einwilligung dürfen verbreitet und zur Schau gestellt werden:

1. Bildnisse aus dem Bereiche der Zeitgeschichte;
2. Bilder, auf denen die Personen nur als Beiwerk neben einer Landschaft oder sonstigen Örtlichkeit erscheinen;
3. Bilder von Versammlungen, Aufzügen und ähnlichen Vorgängen, an denen die dargestellten Personen teilgenommen haben;
4. Bildnisse, die nicht auf Bestellung angefertigt sind, sofern die Verbreitung oder Schaustellung einem höheren Interesse der Kunst dient.

(2) Die Befugnis erstreckt sich jedoch nicht auf eine Verbreitung und Schaustellung, durch die ein berechtigtes Interesse des Abgebildeten oder, falls dieser verstorben ist, seiner Angehörigen verletzt wird.“

## b) Verarbeitungsermessen

Soweit die Voraussetzungen von Art. 4 Abs. 1 oder Art. 5 Abs. 1 Satz 1 Nr. 1 BayDSG erfüllt sind, bedeutet dies nicht, dass die Kommune Fotografien aufnehmen oder veröffentlichen muss. Die Datenverarbeitung steht vielmehr in ihrem **Ermessen**.

Die Kommune hat das Ermessen entsprechend dem Zweck der Ermächtigung auszuüben und deren **gesetzliche Grenzen** einzuhalten (siehe Art. 40 Bayerisches Verwaltungsverfahrensgesetz). Zu den gesetzlichen Grenzen zählen selbstverständlich auch die **Grundrechte**, unter diesen das unionsrechtliche **Datenschutzgrundrecht** (Art. 16 Abs. 1 Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union; Art. 8 Abs. 1 Charta der Grundrechte der Europäischen Union) und das nationale **Recht auf informationelle Selbstbestimmung** (Art. 2 Abs. 1 in Verbindung mit Art. 1 Abs. 1 Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland).

Die Kommune hat hierzu in jedem **Einzelfall** einen **Ausgleich** ihres **Publikationsinteresses** mit dem gegenläufigen **Interesse der betroffenen Personen am Schutz ihrer personenbezogenen Daten** herzustellen. Dafür sind die beiden Interessen rechtlich zu bewerten und zu gewichten.

An dieser Stelle der Prüfung ist gerade auf einen atypischen Schutzbedarf Bedacht zu nehmen. Sollen etwa im Rahmen der Berichterstattung über ein Stadtjubiläum auch ausgewählte Nahaufnahmen einzelner Teilnehmerinnen und Teilnehmer eines Festumzugs veröffent-

licht werden, so wird die Kommune solche Bilder auszusondern haben, die über das Offensichtliche (z. B. Hautfarbe, Nutzung einer Sehhilfe) hinaus Rückschlüsse auf Daten im Sinne von Art. 9 Abs. 1 DSGVO zulassen. Dies gilt umso mehr, wenn die betroffenen Personen namentlich benannt werden. Die Aussonderung kann insofern unterbleiben, als betroffene Personen einwilligen (dazu sogleich).

### 3. Einwilligung als Rechtsgrundlage

Soweit für die Aufnahme von Fotografien Art. 4 Abs. 1 oder für ihre Verbreitung Art. 5 Abs. 1 Satz 1 Nr. 1 BayDSG nicht als Rechtsgrundlage zur Verfügung stehen, kommt für die Rechtfertigung entsprechender Maßnahmen – einzelfallabhängig – nur eine Einwilligung in Betracht. An diese sind die allgemeinen Anforderungen zu stellen, wie sie in dem Arbeitspapier „Die Einwilligung nach der Datenschutz-Grundverordnung“ niedergelegt sind (im Internet abrufbar auf <https://www.datenschutz-bayern.de> in der Rubrik „Datenschutzreform 2018 – Orientierungs- und Praxishilfen – Einwilligung“).

### 4. Informationspflichten

Will eine Kommune im Rahmen ihrer Öffentlichkeitsarbeit Fotografien von Personen aufnehmen und/oder verbreiten, muss sie die für diese Verarbeitungen einschlägigen Informationspflichten aus Art. 13 und 14 DSGVO erfüllen. Insofern wird sich regelmäßig eine **„abgeschichtete“ Information** anbieten, beispielsweise dahin, dass die Einladung zu einer Veranstaltung, deren fotografische „Begleitung“ geplant ist, eine Grundinformation mit einem Hinweis auf die im Internet für den Einsatz von Fotografien bei der Öffentlichkeitsarbeit allgemein bereitgestellten ausführlichen Informationen enthält.

Einzelheiten erläutert die Orientierungshilfe „Informationspflichten des Verantwortlichen“ (im Internet abrufbar auf <https://www.datenschutz-bayern.de> in der Rubrik „Datenschutzreform 2018 – Orientierungs- und Praxishilfen – Informationspflichten“).

### 5. Fazit

Bayerische Kommunen sollten einen Einsatz von Fotografien in der Öffentlichkeitsarbeit stets sorgfältig bedenken. In einem begrenzten Umfang mag eine Aufnahme oder Verbreitung von Fotografien auf Art. 4 Abs. 1 und Art. 5 Abs. 1 Satz 1 Nr. 1 BayDSG gestützt werden können. Anlässe, die hierfür in Betracht kommen, sollten vorher durch Gemeinderatsbeschluss festgelegt sein. Der Erforderlichkeitsmaßstab ist im Hinblick auf das Datenschutzgrundrecht sensibel zu handhaben. Zu berücksichtigen ist stets auch, dass besondere Vertraulichkeitsinteressen betroffener Personen der Aufnahme oder Verbreitung von Fotografien entgegenstehen können. Im Einzelfall kann als Rechtsgrundlage auch eine Einwilligung in Betracht kommen. Stets darf die Erfüllung der einschlägigen Informationspflichten nicht übersehen werden.