

Referentenentwurf der Bundesregierung

Fünfzehnte Verordnung zum Produktsicherheitsgesetz

(Verordnung über das Verbot der Einfuhr, des Inverkehrbringens und des Bereitstellens von Himmelslaternen auf dem Markt – 15. ProdSV)

A. Problem und Ziel

Gegenstand der Verordnung sind unbemannte ballonartige Flugleuchtkörper, die durch offenes Feuer Heißluft erzeugen und frei und unkontrolliert fliegen. Daher gehen von ihnen erhebliche Gefahren für Leib und Leben von Menschen sowie für Tiere, Pflanzen und Sachwerte von erheblichem Wert aus.

Diese Flugleuchtkörper werden im Handel unter anderem als Wunschlaternen, Himmelslaternen, Skylaternen oder Glücksballone bezeichnet. Im Folgenden werden sie als Himmelslaternen bezeichnet. Im Wesentlichen bestehen sie aus einem umgedrehten Sack aus leichtem Material (zum Beispiel Seidenpapier), einem Ring (aus Holz oder Metall), der die untere Öffnung aufspreizt, und einem Brenner (zum Beispiel mit Trockenspirituss als Brennstoff), der in der Mitte des Ringes befestigt wird. Nach dem Anzünden steigen Himmelslaternen unkontrolliert auf, da sie nicht gesteuert werden können. Sie können mitunter eine Höhe von 500 Metern erreichen und je nach Windstärke bis zu mehreren Kilometern weit vom Startpunkt abgetrieben werden. Die Brenndauer beträgt hierbei zwischen 5 und 20 Minuten. Himmelslaternen sind in unterschiedlicher Größe erhältlich. Die größten Exemplare haben Ausmaße von bis zu zwei Meter Höhe und einen Meter Durchmesser. Wenn die Menge des Brennstoffs erschöpft ist, sinkt die Himmelslaterne zu Boden. Dabei kann es vorkommen, dass die Himmelslaterne noch brennt (BR-Drs. 816/09, Seite 21).

Wegen dieser Gefahren, die von Himmelslaternen ausgehen können, hat der Petitionsausschuss des Deutschen Bundestags (Pet 1-19-09-712-029156; BT-Drs. 19/24705; BT-Drs. 20/2200, S. 41) eine Petition befürwortet, die auch das Inverkehrbringen von Himmelslaternen verbieten möchte. Auslöser für die Petition war der Brand im Krefelder Zoo, durch den über 50 Tiere getötet wurden. Obwohl die Länder seit 2009 gefahrenabwehrrechtliche Verwendungsverbote erlassen haben, sieht die Bundesregierung es als notwendig an, dass das Inverkehrbringen und das Bereitstellen von Himmelslaternen mit offener Feuerquelle als Auftrieb und ohne Kontrollmöglichkeit verboten werden. Bisher sind Himmelslaternen einfach im Onlinehandel zu erwerben. Auf das Nutzungsverbot wird beim Erwerb durch die Händler häufig nicht umfassend hingewiesen. Zudem gehen Endnutzerinnen und Endnutzer häufig davon aus, dass wenn der Erwerb erlaubt ist, auch die Verwendung zulässig ist. Diese Himmelslaternen entfalten in einem so dicht besiedelten Land wie der Bundesrepublik Deutschland erhebliches Gefahrenpotenzial in Form von Bränden und Behinderung des bodennahen Flugverkehrs.

Der Deutsche Bundestag hat sich der Beschlussempfehlung des Petitionsausschusses angeschlossen (vergleiche laufende Nummer 1 der Sammelübersicht 705 – Drucksache 19/24705; Plenarprotokoll 19/199 S. 27072). Diese Petition wurde der Bundesregierung und den Landesvolksvertretungen zugeleitet, um die Umsetzung der Petition zu überprüfen und nach Möglichkeiten der Abhilfe zu suchen.

B. Lösung

Auf der Grundlage des Produktsicherheitsgesetzes wird eine Verordnung erlassen, die es verbietet, Himmelslaternen nach Deutschland einzuführen, in Deutschland in Verkehr zu bringen und auf dem deutschen Markt bereitzustellen. So wird die bisherige widersprüchliche Rechtslage eines rechtmäßigen Bereitstellens und Erwerbens einerseits und eines rechtswidrigen Verwendens andererseits beseitigt. Damit werden erhebliche Gefahren für Leib und Leben von Menschen, für Tiere und für Pflanzen sowie für Sachwerte von erheblichem Wert verhindert.

C. Alternativen

Keine.

D. Haushaltsausgaben ohne Erfüllungsaufwand

Für Bund, Länder und Kommunen entstehen keine Kosten durch die Umsetzung der Verordnung.

E. Erfüllungsaufwand

E.1 Erfüllungsaufwand für Bürgerinnen und Bürger

Für Bürgerinnen und Bürger wird kein Erfüllungsaufwand weder begründet noch geändert noch aufgehoben.

E.2 Erfüllungsaufwand für die Wirtschaft

Für die Wirtschaft entsteht kein Erfüllungsaufwand.

Davon Bürokratiekosten aus Informationspflichten

Es entstehen keine Bürokratiekosten aus Informationspflichten.

E.3 Erfüllungsaufwand der Verwaltung

Für die Verwaltung entsteht kein Erfüllungsaufwand. Dieser ist über § 25 Absatz 2 des Produktsicherheitsgesetzes abgedeckt.

F. Weitere Kosten

Auswirkungen auf Einzelpreise und das Preisniveau, insbesondere auf das Verbraucherpreisniveau, sind nicht zu erwarten.

Referentenentwurf der Bundesregierung

15. Verordnung zum Produktsicherheitsgesetz

(Verordnung über das Verbot der Einfuhr, des Inverkehrbringens und des Bereitstellens von Himmelslaternen auf dem Markt – 15. ProdSV)

Vom ...

Auf Grund des § 8 Absatz 2 des Produktsicherheitsgesetzes vom 27. Juli 2021 (BGBl. I S. 3146, 3147) verordnet die Bundesregierung:

§ 1

Anwendungsbereich

Diese Verordnung regelt das Verbot der Einfuhr, des Inverkehrbringens und der Bereitstellung von Himmelslaternen auf dem deutschen Markt.

§ 2

Begriffsbestimmung

(1) Eine Himmelslaterne im Sinne dieser Verordnung ist ein unbemannter ballonartiger Flugleuchtkörper,

1. bei dem der Auftrieb durch eine offene Feuerquelle erzeugt wird und
2. der frei und ohne Kontrollmöglichkeit fliegt.

Der Brennstoff als Feuerquelle zur Lufterwärmung kann fest, flüssig oder gasförmig sein.

(2) Andere Bezeichnungen einer Himmelslaterne, wie zum Beispiel Wunschlaterne oder Glücksballon, lassen § 3 dieser Verordnung unberührt.

§ 3

Verbot der Einfuhr, des Inverkehrbringens und der Bereitstellung auf dem Markt

(1) Die Einfuhr, das Inverkehrbringen und die Bereitstellung von Himmelslaternen auf dem deutschen Markt ist verboten.

(2) Wird eine Himmelslaterne online oder über eine andere Form des Fernabsatzes zum Verkauf angeboten, gilt die Himmelslaterne als auf dem deutschen Markt bereitgestellt, wenn sich das Angebot an Endnutzerinnen und Endnutzer richtet. Ein Verkaufsangebot gilt als an Endnutzerinnen und Endnutzer gerichtet, wenn der betreffende Wirtschaftsakteur seine Tätigkeiten in Bezug auf das Inverkehrbringen oder das Bereitstellen von Himmelslaternen in irgendeiner Weise auf die Bundesrepublik Deutschland ausrichtet.

§ 4

Ordnungswidrigkeiten und Straftaten

(1) Ordnungswidrig im Sinne des § 28 Absatz 1 Nummer 7 Buchstabe a des Produktsicherheitsgesetzes handelt, wer vorsätzlich oder fahrlässig entgegen § 3 Absatz 1 eine Himmelslaterne einführt, in Verkehr bringt oder auf dem Markt bereitstellt.

(2) Wer eine in Absatz 1 bezeichnete vorsätzliche Handlung beharrlich wiederholt oder durch eine solche vorsätzliche Handlung Leben oder Gesundheit eines anderen oder fremde Sachen von bedeutendem Wert gefährdet, ist nach § 29 des Produktsicherheitsgesetzes strafbar.

§ 5

Inkrafttreten

Diese Verordnung tritt am Tag nach der Verkündung in Kraft.

Der Bundesrat hat zugestimmt.

Begründung

A. Allgemeiner Teil

I. Zielsetzung und Notwendigkeit der Regelungen

Von Himmelslaternen geht bei der Verwendung ein hohes Risiko aus. Es besteht Brandgefahr durch Entzündung des Flugkörpers beim Start, so dass umstehende Personen gefährdet werden können. Es kann zum Abbrennen in der Luft und zum Abstürzen in brennendem Zustand kommen. Weitere Brandgefahren können durch das Absinken in regulär brennendem Zustand wegen Auftriebsverlusts (zum Beispiel wegen einer undichten Ballonhülle), durch Flug in ein Hindernis (zum Beispiel Bäume, Gebäude; dazu: OLG Frankfurt a.M., Urteil vom 24.07.2015 - 24 U 108/14; OLG Saarbrücken, Urteil vom 25. 11. 2015 – 1 U 437/12; OLG Koblenz, Urteil vom 15.10.2015 - 6 U 923/14) oder durch glühende Reste nach „regulärer“ Landung entstehen (treffend daher: Jörg Teumer/Sina Stamm, Fliegende Brandstifter - Haftungsrisiken bei der Benutzung von "Sky-Laternen", VersR 2009, 1036; vgl. zu Unfällen auch: VG Düsseldorf, Urteil vom 05.03.2009 - 6 K 5937/07). Das BVerwG hat in seinem Urteil vom 25.10.2017 (Aktenzeichen 6 C 44/16) deutlich gemacht, dass bei ballonartigen Flugleuchtkörpern bei der abstrakten Gefahrprognose geringere Anforderungen an die tatsächlichen Erkenntnisse zu stellen sind, je bedeutsamer das bedrohte Rechtsgut und je höher der drohende Schaden im Schadensfall voraussichtlich sind. Das sachverhaltstypische Risiko eines Schadenseintritts müsse jedenfalls das allgemeine Lebensrisiko erheblich übersteigen. Von Himmelslaternen geht eine erhebliche, das allgemeine Lebensrisiko übersteigende Brandgefahr aufgrund der Bauweise der Flugkörper und der verwendeten Materialien aus. Zum einen ist die Feuerquelle offen, zum anderen fehlen Vorkehrungen gegen das Übergreifen des Feuers auf brennbare Gegenstände. Daher ist das Risiko eines Brandes hoch, wenn Himmelslaternen mit offener Feuerquelle auf brennbare Gegenstände treffen. Diese Brandgefahr ist nicht beherrschbar, weil sich der Verlauf der Flüge nicht verlässlich vorhersagen lässt. Himmelslaternen können nicht gelenkt werden, sodass Ausweichmanöver unmöglich sind. Nach dem Aufstieg sind sie vollständig Wind und Wetter ausgeliefert; Flugdauer, -höhe und -route hängen entscheidend von den Windverhältnissen ab. Der Flugverlauf stellt sich als unberechenbar dar, zumal diese ballonartigen Flugkörper eine Höhe von 500 Meter erreichen und bis zu 20 Minuten fliegen können (BR-Drs. 816/09, Seite 21). Im Falle eines Brandes wird sich das Feuer oftmals ungehindert ausbreiten können, weil Himmelslaternen, um den gewünschten Leuchteffekt zu erreichen, abends und nachts aufsteigen und dann Menschen, Tiere und bedeutende Sachwerte zu Zeiten gefährden, in denen geschlafen wird oder Arbeits- und Betriebsstätte sowie andere Einrichtungen nicht von Menschen besucht werden.

Es kann auch zu Beeinträchtigungen des bodennahen Luftverkehrs oder zur Irritation von Autofahrerinnen und Autofahrern sowie anderen Verkehrsteilnehmerinnen und Verkehrsteilnehmern kommen. Der Abwehr von Gefahren für den bodennahen Luftverkehr dient auch § 19 Absatz 1 Nummer 2 Buchstabe b) der Luftverkehrs-Ordnung, der das Aufsteigen von Himmelslaternen in Flugplatznähe unter einen Erlaubnisvorbehalt stellt.

(vgl. zum Luftverkehr: „Infoblatt Skylaternen“ der Deutschen Flugsicherung:

https://ais.dfs.de/pilotservice/bnl/leisure/skylantern/pdf/infoblatt_fluglaternen_de.pdf und Ballon & Laternen FAQ https://ais.dfs.de/pilotservice/bnl/leisure/leisure_faq.jsp).

Besonders hohes Risiko besteht naturgemäß, wenn Himmelslaternen bei trockener Witterung oder nach längeren Hitzeperioden eingesetzt werden (Waldbrandgefahr). Zudem wurden immer wieder Massenstarts durchgeführt. Bei pyrotechnischen Artikeln kann eine Fehlleitung einer Rakete und auch ihr Niedergehen im Regelfall beobachtet werden. Da die unbemannten ballonartigen Flugkörper eine viel größere Reichweite haben, ist dies hier nicht möglich.

Die generelle Gefährlichkeit von Himmelslaternen wird durch eine Vielzahl bekannt gewordener Schadensfälle belegt, zuletzt der Brand im Krefelder Zoo zum Jahreswechsel 2019/2020. Über 50 Affen, Flughunde und Vögel kamen ums Leben.

Am Pfingstsonntag 2009 hat es einen Todesfall gegeben; die durch Brände verursachten Gebäudeschäden waren regelmäßig schwerwiegend.

Trotz eines Verwendungsverbots in allen Bundesländern kam es in der Silvesternacht 2019 zu einem schweren Brand im Krefelder Zoo. Solche Ereignisse sollen durch das Verbot des Inverkehrbringens und Bereitstellens von Himmelslaternen verhindert werden.

II. Wesentlicher Inhalt des Entwurfs

Die Einfuhr, das Inverkehrbringen und das Bereitstellen von unbemannten ballonartigen Flugleuchtkörpern (Himmelslaternen) auf dem deutschen Markt wird verboten. Damit werden erhebliche Gefahren für Leib und Leben von Menschen und Tieren verhindert.

III. Alternativen

Keine.

IV. Regelungskompetenz

Die Verordnungskompetenz ergibt sich aus § 8 Absatz 2 des Produktsicherheitsgesetzes.

V. Vereinbarkeit mit dem Recht der Europäischen Union und völkerrechtlichen Verträgen

Die Verordnung ist mit dem Recht der Europäischen Union vereinbar. Die Verordnung untersagt die Einfuhr, das Inverkehrbringen und das Bereitstellen von ballonartigen Flug- und Leuchtkörpern und wurde als produktbezogene technische Vorschrift gemäß der Richtlinie (EU) 2015/1535 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 9. September 2015 über ein Informationsverfahren auf dem Gebiet der technischen Vorschriften und der Vorschriften für die Dienste der Informationsgesellschaft, Amtsblatt Nummer L 241 vom 17.9.2015, Seite 1 notifiziert. Die Verordnung ist mit den völkerrechtlichen Verträgen, die die Bundesrepublik Deutschland abgeschlossen hat, vereinbar.

VI. Regelungsfolgen

1. Rechts- und Verwaltungsvereinfachung

Die Verordnung sieht keine Rechts- und Verwaltungsvereinfachung vor.

2. Nachhaltigkeitsaspekte

Nachhaltigkeitsaspekte sind durch die Verordnung nicht betroffen.

3. Haushaltsausgaben ohne Erfüllungsaufwand

Keine.

4. Erfüllungsaufwand

4.1 Erfüllungsaufwand für Bürgerinnen und Bürger

Für Bürgerinnen und Bürger entsteht kein Erfüllungsaufwand.

4.2 Erfüllungsaufwand für die Wirtschaft

Für die Wirtschaft entsteht kein Erfüllungsaufwand.

4.3 Erfüllungsaufwand für die Verwaltung

Für Bund, Länder und Kommunen entstehen kein Erfüllungsaufwand. Dieser ist schon durch § 25 Absatz 2 des Produktsicherheitsgesetzes abgedeckt.

5. Weitere Kosten

Auswirkungen auf das Preisniveau, insbesondere das Verbraucherpreisniveau, sind nicht zu erwarten.

6. Weitere Regelungsfolgen

Für Verbraucherinnen und Verbraucher haben die Regelungen keine Auswirkungen. Es wird keine gleichstellungspolitischen und demografischen Auswirkungen oder Auswirkungen auf die Wahrung und Förderung gleichwertiger Lebensverhältnisse geben.

VII. Befristung; Evaluierung

Eine Befristung oder Evaluierung dieser Verordnung ist nicht vorgesehen, da dem hohen Risiko von frei fliegenden Himmelslaternen mit offener Feuerquelle auch zukünftig nicht anders als durch ein Verbot begegnet werden kann.

B. Besonderer Teil

Zu § 1 (Anwendungsbereich)

Die Vorschrift legt den Anwendungsbereich fest.

Zu § 2 (Begriffsbestimmung)

Zu Absatz 1

Die Beschreibung der Form der Himmelslaternen als „ballonartig“ schließt andere geometrische Formen der Außenhülle der Himmelslaterne mit ein. Soweit eine Himmelslaterne mit einer Kontrollmöglichkeit (wie zum Beispiel einer Schnur) beispielsweise als Dekorationsartikel verwendet wird, ist sicherzustellen, dass diese Kontrollmöglichkeit reiß- und feuerfest ist, um einen Kontrollverlust zu vermeiden. Die

Kontrollmöglichkeit muss schon beim Inverkehrbringen derart dauerhaft mit der Himmelslaterne verbunden sein, dass sie sich bei bestimmungsgemäßer oder vorhersehbarer Verwendung weder ablöst noch abreißt.

Zu Absatz 2

Himmelslaternen werden unter anderem auch als Wunschlaterne, Skylaterne, Skyballon, Kong-Ming-Laterne, Glückslaterne, Papierlaterne, fliegende Laterne oder Glücksballon bezeichnet sein. Eine andere Bezeichnung der Himmelslaterne berührt das Verbot der Einfuhr, des Inverkehrbringens und der Bereitstellung auf den deutschen Markt nicht.

Zu § 3 (Verbot der Einfuhr, des Inverkehrbringens und der Bereitstellung auf dem Markt)

Zu Absatz 1

Die Vorschrift regelt das Verbot der Einfuhr im Sinne von § 2 Nummer 9 des Produktsicherheitsgesetzes, das Inverkehrbringen im Sinne von § 2 Nummer 16 des Produktsicherheitsgesetzes und der Bereitstellung im Sinne von § 2 Nummer 4 des Produktsicherheitsgesetzes von verwendungsfertigen Himmelslaternen auf dem deutschen Markt.

Zu Absatz 2

Absatz 2 verweist auf die Definition des Fernabsatzes in Artikel 6 der Verordnung (EU) 2019/1020. Artikel 6 Verordnung (EU) 2019/1020 stellt auf das Angebot an Endnutzer ab. Nach Artikel 3 Nummer 21 der Verordnung (EU) 2019/1020 ist Endnutzer „jede natürliche oder juristische Person mit Wohnsitz oder Niederlassung in der Union, der ein Produkt entweder als Verbraucher außerhalb seiner gewerblichen, geschäftlichen, handwerklichen oder beruflichen Tätigkeit oder als beruflicher Endnutzer im Rahmen seiner gewerblichen oder beruflichen Tätigkeit bereitgestellt wird“. Diese Definition findet über § 2 Satz 2 des Marktüberwachungsgesetzes auch bei Produkten nach dem Produktsicherheitsgesetz Anwendung und ist weiter als der Verbraucherbegriff. Durch die Formulierung wird sichergestellt, dass sich das Angebot auch nicht an Endnutzerinnen und Endnutzer richten darf. Die Ermächtigungsgrundlage des § 8 Absatz 2 des Produktsicherheitsgesetzes stellt zudem nicht nur auf Verbraucherprodukte, sondern allgemein auf Produkte ab.

Zu § 4 (Ordnungswidrigkeiten und Straftaten)

Die Vorschrift regelt Ordnungswidrigkeiten und Straftaten.

Zu § 5 (Inkrafttreten)

Die Vorschrift regelt das Inkrafttreten der Verordnung.