

**Anwendungshinweise
für den Vollzug des § 21 AufenthG
durch die Ausländerbehörden in Schleswig-Holstein**

A. Begründung

1. Hintergrund, Problem und Ziel

Schleswig-Holsteinische Wirtschaftsförderer bemühen sich aktiv um die Ansiedlung ausländischer Unternehmen in Schleswig-Holstein, um Beschäftigung und Wachstum zu fördern. Darunter befinden sich selbständige Unternehmer und Geschäftsführer von Unternehmen aus dem Nicht-EU-Ausland.

Die Ansiedlungsinteressenten beantragen bei den Ausländerbehörden einen Aufenthaltstitel. In der Regel erfüllen die Antragsteller die Regelwerte des § 21 (1) Satz 2 – mindestens 1 Mio. € Investitionssumme und zehn Arbeitsplätze – nicht. Mangels gültiger Anwendungshinweise für die Ermessensausübung nach § 21 (1) Satz 3 führte dies bei der Mehrzahl der Ausländerbehörden dazu, dass eine Aufenthaltserlaubnis nicht erteilt wird.

Diese Anwendungspraxis der Ausländerbehörden macht die Ansiedlungsbemühungen der Wirtschaftsförderer zunichte und erschwert die notwendige Internationalisierung der schleswig-holsteinischen Wirtschaft.

Diese Anwendungshinweise sollen den Vollzug des § 21 AufenthG durch die Ausländerbehörden erleichtern und vereinheitlichen. Und sie sollen im Sinne des § 1 AufenthG beim Vollzug des § 21 AufenthG einen Ausgleich zwischen dem vorrangigen Gesetzeszweck, der Begrenzung des Zuzugs von Ausländern, und dem wirtschaftlichen und arbeitsmarktpolitischen Interesse der Bundesrepublik Deutschland und des Landes Schleswig-Holstein an der Ansiedlung wirtschaftliche aussichtsreicher ausländischer Unternehmen gewährleisten.

2. Bedeutung der Außenwirtschaft für Schleswig-Holstein

Die Bundesrepublik Deutschland ist die drittgrößte Handelsnation der Welt. Einfuhr und Ausfuhr von Waren und Dienstleistungen tragen maßgeblich zu Beschäftigung und Wachstum in Deutschland bei. Angesichts einer seit Jahren und auch in absehbarer Zukunft schwachen Inlandsnachfrage kommt den Wachstums- und Beschäftigungsimpulsen aus dem Ausland maßgebliche Bedeutung für die Volkswirtschaft zu. Der Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung geht in seinem Jahreshauptgutachten 2005/06 davon aus, dass die Außenwirtschaft im Jahr 2006 80 % zum 1 %igen Wachstum des Bruttoinlandsprodukts beitragen wird.

Auch die Wirtschaft Schleswig-Holsteins ist auf offene Weltmärkte und ungehinderten Güter-, Dienstleistungs- und Personenaustausch angewiesen, um Wachstum und Beschäftigung im Lande zu sichern. Die Bedeutung des Außenhandels hat für die schleswig-holsteinische Wirtschaft im Laufe ihres Strukturwandels zugenommen und weist keine wesentlichen Unterschiede mehr zur Bundesrepublik insgesamt aus. Der Wirtschaftsbericht 2004 der Landesregierung weist darauf hin, dass sich die Exportquote, d.h. der Anteil des Auslandsumsatzes am Ge-

samtumsatz im Verarbeitenden Gewerbe, dem Bundesdurchschnitt immer stärker angenähert hat. Die Exportabhängigkeit der Betriebe des verarbeitenden Gewerbes in Schleswig-Holstein ist naturgemäß unterschiedlich. Aber bei einer Vielzahl von Betrieben übertrifft der Auslandsumsatz den Inlandsumsatz deutlich. Auch in kleinen Unternehmen ist ein Auslandsumsatzanteil von 50 % und höher nicht ungewöhnlich. Bei den meisten außerwirtschaftlich aktiven Unternehmen weist der Export eine deutlich größere Dynamik auf als das Inlandsgeschäft.

Mit seiner **Außenwirtschaftsoffensive vom 23. November 2005** hat der Wirtschaftsminister auf die gestiegene Bedeutung der Außenwirtschaft für Wachstum und Beschäftigung in Schleswig-Holstein aufmerksam gemacht und Maßnahmen zur Förderung der außenwirtschaftlichen Aktivitäten angekündigt.

Mit einer zunehmenden Einbindung der schleswig-holsteinischen Wirtschaft in die internationale Arbeitsteilung („Globalisierung“) gewinnen auch neue Formen außenwirtschaftlicher Aktivitäten größeres Gewicht. Die Ausfuhr von Gütern und Dienstleistungen gegen Entgelt ist der einfachste Fall. Außerdem beziehen die schleswig-holsteinischen Unternehmen aus dem Ausland Rohstoffe und Vorprodukte, die hier zu höherwertigen Gütern weiterverarbeitet und ins Bundesgebiet oder ins Ausland verkauft werden. In wachsender Zahl verlagern auch mittelständische und kleine Betriebe ein Teil ihrer wirtschaftlichen Aktivität ins Ausland, um einen Auslandsmarkt wirksamer und vollständiger erschließen zu können, z.B. mit einem Partnerunternehmen vor Ort (*joint venture*), um dichter an den Kunden zu sein oder um auf dem Auslandsmarkt zu produzieren und so Produktionskostenvorteile zu nutzen.

Umgekehrt suchen ausländische Unternehmen, vornehmlich aus dem Nicht-EU-Ausland, nach einem geeigneten Standort in Deutschland, um von hier aus den großen und kaufkräftigen EU-Binnenmarkt zu erschließen. Die schleswig-holsteinischen Wirtschaftsförderer stehen um die Ansiedlung dieser Unternehmen im Wettbewerb mit anderen deutschen und europäischen Standorten. Für die Aufnahme von intensiveren Geschäftsbeziehungen benötigen diese ausländischen Geschäftspersonen eine Einreiseerlaubnis. Für den Aufbau ihrer Geschäftsniederlassung benötigen sie einen Aufenthaltstitel. Die Erteilung dieser Rechtstitel ist daher unmittelbar relevant für den Standortwettbewerb.

3. Struktur und Bedeutung inländischer und ausländischer Unternehmensansiedlungen

Entsprechend dem Strukturwandel der Weltwirtschaft und der Wirtschaftsentwicklung in Deutschland handelt es sich bei Geschäftsvorhaben von Ausländern in Schleswig-Holstein nur noch in Ausnahmefällen um Großinvestitionen in produzierende Unternehmen „auf der grünen Wiese“, die mehrere hundert Arbeitsplätze schaffen (sog. *greenfield investments*). Der erhöhte Wettbewerbsdruck hat einen Strukturwandel der Wirtschaft zur Folge, der darin zum Ausdruck kommt, dass sich Unternehmen auf ihre Kernkompetenzen konzentrieren und Abläufe auslagern oder an andere Betriebe vergeben. Gleichzeitig wurden und werden innerbetriebliche Abläufe rationalisiert. Dies hat in weiten Teilen der Wirtschaft stagnierende Betriebsgrößen hinsichtlich Personalbestand und Betriebsfläche zur Folge.

Diese Entwicklung schlägt sich in der Bilanz der in Schleswig-Holstein angesiedelten Unternehmen nieder, die von der Wirtschaftsförderung und Technologietransfer Schleswig-Holstein GmbH (WTSH) in Zusammenarbeit mit den Wirtschaftsför-

derern von Kreisen und kreisfreien Städten zusammengestellt wird. Eine Betrachtung der Ansiedlungsbilanzen von 1997 bis 2004 weist zunächst deutliche Schwankungen, aber seit 2000 eine steigende Zahl angesiedelter Unternehmen aus. Die Anzahl der neu geschaffenen Arbeitsplätze pro Unternehmensansiedlung sinkt jedoch stetig. Wurden 1998 mit jeder Ansiedlung noch durchschnittlich 17,5 Arbeitsplätze geschaffen, so waren dies 2004 nur noch durchschnittlich 6,74 Arbeitsplätze. Eine systematische Betrachtung der Arbeitsplatzeffekte der von 1996 bis 2000 in Schleswig-Holstein angesiedelten Unternehmen zeigt jedoch, dass kleinere Unternehmen durchweg eine bessere Beschäftigungsentwicklung aufweisen als größere. Die Ansiedlung kleinerer Unternehmen mit Wachstumspotenzial ist beschäftigungspolitisch durchaus erstrebenswert

Obwohl sich die Wirtschaftsförderer natürlich bemühen, größere Unternehmen mit möglichst vielen Arbeitsplätzen in Schleswig-Holstein anzusiedeln, handelt es sich bei der Masse der Ansiedlungen um Kleinunternehmen. In der letzten Periode, für die eine vollständige Ansiedlungsbilanz vorliegt (2004) machten Ansiedlungen mit zweistelligen Arbeitsplatzzahlen ein knappes Viertel der Ansiedlungen aus (50 von 209 angesiedelten Unternehmen). Dreistellige Arbeitsplatzeffekte wurden in nur einem Fall erreicht. Überwiegend wurden 2-5 Arbeitsplätze geschaffen. 19 der angesiedelten Unternehmen kamen aus dem Ausland. Das größte von ihnen schuf acht Arbeitsplätze.

Die Investitionsvolumina können bei Unternehmensansiedlungen nicht immer ermittelt werden. Es handelt sich um betriebsinterne Daten, die aus Wettbewerbsgründen auch betreuenden Wirtschaftsförderern oftmals nicht preisgegeben werden. Lediglich wenn öffentliche Förderung gewährt wird, besteht Einblick in die Finanzierung. Im Bezugsjahr 2004 löste nur eine einzige Ansiedlung ein Investitionsvolumen von mehr als 10 Mio. € aus. Bei der ganz überwiegenden Mehrzahl der Ansiedlungsfälle lag das Investitionsvolumen deutlich unter 1 Mio. €. Das größte angesiedelte ausländische Unternehmen investierte weniger als 0,5 Mio. €.

Damit werden die Regelwerte des § 21 (1) Satz 2 AufenthG von inländischen wie von ausländischen Unternehmen, die in der jüngeren Vergangenheit in Schleswig-Holstein angesiedelt werden konnten gleichermaßen nur in Ausnahmefällen erreicht. **Stellten die Ausländerbehörden allein auf die Regelwerte ab, liefe der § 21 AufenthG in Schleswig-Holstein – und in anderen kleineren oder wirtschaftliche nicht überdurchschnittlich starken deutschen Ländern – leer.** Der Gesetzeszweck des § 1 AufenthG, nämlich auch den wirtschaftlichen und arbeitsmarktpolitischen Interessen der Bundesrepublik Deutschland bei der Begrenzung der Zuwanderung zu berücksichtigen, kann durch einen Vollzug, der nur auf die Regelwerte abstellt, nicht erreicht werden.

Ergänzend ist darauf hinzuweisen, dass gerade neue ausländische Unternehmen und Selbständige die Regelwerte am deutlichsten unterschreiten. Denn entsprechend ihrer Motivation, den deutschen und EU-Binnenmarkt von Schleswig-Holstein aus zu erschließen handelt es sich bei der Mehrzahl der angesiedelten Unternehmen meist um Handelsvertretungen und Vertriebsniederlassungen, die in der ersten und schwierigsten Phase der wirtschaftlichen Entwicklung zunächst mit wenig Personal arbeiten und kosten- und verkehrsgünstige Lager- und Büroräume suchen. Hierfür sind keine großen Investitionen erforderlich.

3.1. Herkunftsländer und Entwicklung ausländischer Unternehmensansiedlungen

Angesichts der oben beschriebenen Entwicklung bei der Ansiedlung deutscher Unternehmen in Schleswig-Holstein und der insgesamt zunehmenden Internationalisierung der Wirtschaftsbeziehungen müssen sich die Wirtschaftsförderer verstärkt um die Ansiedlung ausländischer Unternehmen bemühen. Dabei diskriminieren Wirtschaftsministerium und Wirtschaftsförderer nicht nach Herkunftsländern.

Hinsichtlich der Herkunft ausländischer Unternehmen und Selbständiger zeigen die Ansiedlungsbilanzen der vergangenen Jahre kein gleich bleibendes Muster. Vielmehr scheint die Ansiedlungsentwicklung vom Entwicklungsstadium der Volkswirtschaft des Herkunftslandes abhängig zu sein.

Ansiedlungen aus entwickelten Industrieländern und aus EU-Mitgliedstaaten sind stetig, aber auf anzahlmäßig niedrigem Niveau.

In den siebziger und achtziger Jahren drängten verstärkt Unternehmen aus Japan auf den europäischen Markt, in einer Zeit in der die japanische Volkswirtschaft stark expandierte und sich internationalisierte. Auch in Schleswig-Holstein wurden japanische Unternehmen angesiedelt, die als Vertriebsniederlassung zunächst nur wenig Personal beschäftigten, heute jedoch größere und wichtige Arbeitgeber sind.

Seit einigen Jahren wächst die chinesische Volkswirtschaft mit beeindruckenden Wachstumsraten, vor allem durch ausländische Direktinvestitionen und durch Exporte von Fertigwaren. China ist im Begriff zur drittgrößten Welthandelsnation aufzusteigen. Seit drei Jahren drängen verstärkt chinesische Unternehmen auch auf den europäischen Markt und sind daran interessiert, in Schleswig-Holstein Vertriebsniederlassungen zu gründen. Mit dem Beitritt der Volksrepublik China zur Welthandelsorganisation im Jahre 2005 wurde diese Entwicklung noch beschleunigt. Die ersten Unternehmen, die mit chinesischer Geschäftsführung seit 2004 in Schleswig-Holstein wirtschaftliche erfolgreich tätig sind haben begonnen, in sehr überschaubarem Umfang deutsche MitarbeiterInnen einzustellen. Aus den Erfahrungen mit japanischen Unternehmen ist die Erwartung abgeleitet, dass der Beschäftigungseffekt durch chinesische Unternehmen mit deren Geschäftserfolg im Zeitablauf zunimmt. Erste Beispiele für chinesische Unternehmen scheinen diese Erwartung zu rechtfertigen.

Es ist davon auszugehen, dass in den nächsten Jahren vermehrt Unternehmen aus den neuen mittel- und osteuropäischen EU-Mitgliedstaaten Interesse an Betriebsstätten in Schleswig-Holstein zeigen werden. Und aufgrund der Größe seiner Volkswirtschaft, seines Wachstumstempos und seiner wachsenden Außenhandelsorientierung ist auch damit zu rechnen, dass in den nächsten Jahren Unternehmen und Selbständige aus Indien sich an einer Ansiedlung in Schleswig-Holstein interessiert zeigen werden.

3.2. Unternehmensakquisition in China

Schleswig-Holstein ist seiner **chinesischen Partnerprovinz Zhejiang** seit dem 20. April 1986 durch eine Vereinbarung über die Aufnahme freundschaftlicher Beziehungen und eine Absichtserklärung über wirtschaftliche, wissenschaftliche und kulturelle Zusammenarbeit verbunden. Am 9. Juli 1995

schlossen Zhejiang und Schleswig-Holstein eine Vereinbarung über die beiderseitige Zusammenarbeit. Am 6. Oktober 1995 wurde eine ergänzende Vereinbarung über die Gründung einer gemeinsamen Förderkommission geschlossen, die seither alle zwei Jahre abwechselnd in Kiel und Hangzhou tagt. Und am 15. August 2002 wurde eine ergänzende Absichtserklärung über die Zusammenarbeit im Bereich Wissenschaft und Technik unterzeichnet. Die Partnerschaft ist besonders auf wirtschaftlichem Gebiet vertrauensvoll und sehr erfolgreich.

In Abstimmung mit dem Ministerium für Wissenschaft, Wirtschaft und Verkehr hat die Wirtschaftsförderung und Technologietransfer Schleswig-Holstein GmbH (WTSH) seit Ende 2004 den Schwerpunkt ihrer Auslandsansiedlungsbemühungen auf die Volksrepublik China gelegt. Hierfür sprach und spricht die oben geschilderte starke und noch zunehmende Exportorientierung der chinesischen Unternehmen. Ausschlaggebend war aber die gute Ausgangsposition der WTSH in China. Unter Hinweis darauf, dass Schleswig-Holstein wegen der guten Beziehungen zu seiner chinesischen Partnerprovinz Zhejiang und wegen des Schleswig-Holstein Business Center in Hangzhou gut auf chinesische Ansiedlungsinteressenten vorbereitet ist, hat der Wirtschaftsminister in seiner **Außenwirtschaftsoffensive vom 5. November 2005** angekündigt, in enger Zusammenarbeit mit dem Innenressort die Kommunikation und Zusammenarbeit der Beteiligten beim Vollzug des neuen Ausländerrechts verbessern zu wollen, um die Akquisition aussichtsreicher chinesischer Firmen zu erleichtern.

Seit 1996 unterhält die schleswig-holsteinische Wirtschaftsförderung in der Provinzhauptstadt Hangzhou ein eigenes Büro. Das **Schleswig-Holstein Business Office (SHBO) in Hangzhou** wurde in 2005 räumlich und personell nochmals erweitert. Im SHBO arbeiten fünf chinesische Mitarbeiter und Mitarbeiterinnen für die WTSH. Sie betreuen derzeit 28 schleswig-holsteinische Unternehmen intensiv, von denen 23 in einem Firmengemeinschaftsbüro zusammengeschlossen sind. Weitere fünf Firmen aus Schleswig-Holstein sind in einem integrierten Bürotrakt (sog. *office-in-office*) mit eigenen MitarbeiterInnen vertreten, vier Chinesen und einem Deutschen. Der langjährige Leiter des Büros und seine beiden engsten Mitarbeiter, alle deutschsprachig, erhalten ihre Aufträge und Anweisungen von der WTSH in Kiel, mit der sie praktisch täglich in Kontakt stehen. Träger des Büros ist der Delegierte der Deutschen Wirtschaft (Deutsche Außenhandelskammer) in Shanghai. Das SHBO Hangzhou und das Ministerium für Wissenschaft, Wirtschaft und Verkehr stehen in regelmäßigem Kontakt mit dem Amt für Auswärtige Angelegenheiten der Provinzregierung in Hangzhou.

In 2004 hat ein Mitarbeiter der WTSH in Zusammenarbeit mit einem Mitarbeiter der Hamburger Wirtschaftsförderung GmbH (HWF) in China mehrere Seminare durchgeführt, in denen für die Ansiedlung in Schleswig-Holstein geworben wurde. Im SHBO Hangzhou ist ein deutschsprachiger chinesischer Mitarbeiter schwerpunktmäßig mit der Betreuung von Ansiedlungsinteressenten befasst. Seit April 2005 ist von der WTSH eine Chinesisch sprechende Mitarbeiterin in der WTSH neu eingestellt worden, die sich in der Hauptsache der Akquisition chinesischer Unternehmen widmet. WTSH in Kiel und SHBO in Hangzhou arbeiten bei der Prüfung von Ansiedlungsanfragen und Recher-

che des Interessenhintergrunds und der Seriosität und Bonität der anfragenden Unternehmen bzw. Unternehmer eng und vertrauensvoll zusammen. Der Mitarbeiter des SHBO führt in der Betriebsstätte des interessierten Unternehmens ein ausführliches Informations- und Beratungsgespräch, dessen Ergebnisse in einem Kontaktprotokoll festgehalten werden. Hierbei werden alle wichtigen Unternehmensdaten erfasst.

In Schleswig-Holstein hat die Wirtschaftsagentur Neumünster einen Schwerpunkt auf die Ansiedlung und Betreuung chinesischer Unternehmen gelegt. Der Geschäftsführer und zwei Mitarbeiter betreuen die Unternehmen kontinuierlich, intensiv und sind mit deren geschäftlichen Aktivitäten vertraut.

4. Vollzug des Aufenthaltsgesetzes und Ansiedlung ausländischer Selbständiger

Zu den wirtschaftlichen und arbeitsmarktpolitischen Interessen der Bundesrepublik Deutschland (§ 1 (1) Satz 2 AufenthG) gehört auch das Interesse daran, dass sich ausländische Unternehmen in Deutschland niederlassen und zum Volkseinkommen und zur Beschäftigung in Deutschland beitragen. Je nach Rechtsform und Vorgehensweise ausländischer Unternehmen kann es sich dabei auch um selbständige Unternehmer handeln.

Der § 21 AufenthG ist vom Gesetzgeber als **grundsätzlich flexible Ermessennorm** ausgestaltet. Die Vorschrift begünstigt nicht nur Unternehmensgründer oder Einzelunternehmer, sondern auch Geschäftsführer und gesetzliche Vertreter von Personen- und Kapitalgesellschaften (vgl. *Vorläufige Anwendungshinweise des BMI v. 22.12.2004*). Die Prüfung der Ausländerbehörden hat sich nicht allein darauf zu erstrecken, ob die Regelwerte des § 21 (1) Satz 2 erfüllt sind. Dies stellte eine Ermessenunterschreitung dar. Der Vollzug des § 21 AufenthG in Schleswig-Holstein muss die tatsächlichen wirtschaftlichen Gegebenheiten in Schleswig-Holstein berücksichtigen.

Der Gesetzgeber hat sich nach langer und ausführlicher Debatte sehr bewusst für die **Regelwerte** in genau dieser Höhe, 1 Million Investitionssumme und zehn Arbeitsplätze, entschieden und damit deutlich gemacht, dass er einen sehr hohen Anspruch an die positiven Auswirkungen der selbständigen Tätigkeit eines Ausländers stellt. Die Regelwerte **stellen** einen **generellen Bewertungsmaßstab** für die Erteilung eines Aufenthaltstitels zum Zweck der selbständigen Erwerbstätigkeit **dar** (*Erläuterung des BMI v. 13.02.2006 im Nachgang zur Ausländerreferentenbesprechung im Oktober 2005*). Weichen die Ausländerbehörden von diesem Regelwert nach unten ab, um den § 21 AufenthG entsprechend der tatsächlichen wirtschaftlichen Gegebenheiten in Schleswig-Holstein zu vollziehen, so müssen das übergeordnete wirtschaftliche Interesse oder das besondere regionale Bedürfnis sowie erwartete positive Auswirkungen auf die Wirtschaft um so bedeutender sein, je geringer die Investitionssumme und die Zahl der geschaffenen Arbeitsplätze ist. Damit wird das Begründungserfordernis grundsätzlich umso größer, je stärker von den Regelwerten nach unten abgewichen wird. Daher werden nachfolgende Auslegungs- und Verfahrenshinweise gegeben, wie insbesondere Anträge von Ausländern auf eine Aufenthaltserlaubnis gemäß den Beurteilungsmerkmalen nach § 21 (1) Satz 3 zu prüfen sind, welche die Regelwerte des § 21 (1) Satz 2 AufenthG nicht erfüllen.

B. Ausführung

1. Interpretation

1.1. Übergeordnetes wirtschaftliches Interesse oder regionales Bedürfnis (§ 21 (1) Ziffer 1)

Ein übergeordnetes wirtschaftliches Interesse an der Ausübung einer selbständigen Tätigkeit besteht immer dann, wenn die selbständige Tätigkeit geeignet ist, einen mehr als nur geringfügigen Beitrag zum Volkseinkommen, zum Steueraufkommen und zur Beschäftigung im Inland zu leisten.

Macht der Ausländer glaubhaft, maßgebliche Anteile oder gar den Schwerpunkt seiner wirtschaftlichen Tätigkeit nachhaltig oder dauerhaft ins Inland verlagern zu wollen, so liegt regelmäßig ein bedeutendes übergeordnetes wirtschaftliches Interesse vor. Denn in einer offenen Volkswirtschaft, die wie die der Bundesrepublik Deutschland stark in die Weltwirtschaft eingebunden ist, trägt die Verlagerung ausländischer Wirtschaftstätigkeit ins Inland regelmäßig zu Volkseinkommen, Steueraufkommen und Beschäftigung bei. Ob dieser Beitrag in relevanter Größenordnung erfolgt, wird nachfolgend gemäß den Beurteilungsmerkmalen des Satzes 3 geprüft.

Ein besonderes regionales Bedürfnis besteht dann, wenn in dem Wirtschaftsgebiet, in dem der Antragsteller wirtschaftlich tätig wird, ein nicht gedeckter Bedarf an genau der selbständigen Tätigkeit besteht, die der Ausländer ausüben will. Es ist nicht nur auf den Wirtschaftsbereich (Branche), sondern konkret auf den Schwerpunkt der beabsichtigten Geschäftstätigkeit abzustellen. Aus dem Schwerpunkt der Geschäftstätigkeit ergibt sich, auf welchen Wirtschaftsraum als Bezugsgröße abzustellen ist.

Sowohl bei der Prüfung des übergeordneten wirtschaftlichen Interesses als auch bei der Prüfung des Vorliegens eines besonderen regionalen Bedürfnisses sind die fachkundigen Körperschaften, insbesondere die Industrie- und Handelskammern und die Handwerkskammern mit Stellungnahmen zu beteiligen.

Die Tatbestandsmerkmale „übergeordnetes wirtschaftliches Interesse“ und „besonderes regionales Bedürfnis“ sind jedes für sich allein stehend. Letzteres ist aber das speziellere Tatbestandsmerkmal und nur dann zu prüfen, wenn ersteres nicht erfüllt ist.

1.2. Positive Auswirkungen auf die Wirtschaft (§ 21 (1) Ziffer 2.)

Dieses Tatbestandsmerkmal ist sachlich weitgehend deckungsgleich mit dem übergeordneten wirtschaftlichen Interesse. Denn wenn das übergeordnete wirtschaftliche Interesse wegen der vorteilhaften Auswirkungen einer selbständigen Wirtschaftstätigkeit auf Volkseinkommen und Beschäftigung bejaht wird, sind dies zwingend positive Auswirkungen auf die Wirtschaft.

Daher hat die Prüfung dieses Tatbestandsmerkmals Ausnahmecharakter. Zu prüfen ist lediglich, ob trotz positiver Wachstums- und Beschäftigungswirkung von Art und Ausmaß der selbständigen Wirtschaftstätigkeit ausnahmsweise Störungen des Wirtschaftslebens oder negative Auswirkungen auf das Wirtschaftsgeschehen zu erwarten sind, welche größer sind als die erwarteten positiven Wirkungen.

1.3. Sicherung von Finanzierung und Umsetzung (§ 21 (1) Ziffer 3.)

Der Antragsteller muss glaubhaft machen können, dass die Finanzierung seines Geschäfts und die erfolgreiche Verwirklichung seines Vorhabens möglich und wahrscheinlich sind. Die Finanzierung kann durch Eigenmittel oder durch Fremdmittel erfolgen. An die Darstellung der Finanzierung sind bei der Prüfung nicht die gleichen Maßstäbe anzulegen, wie an ein Vorhaben eines inländischen Selbständigen, weil sich die Finanzierungspraxis und z.B. die Leistungsfähigkeit der Bankenwirtschaft im Herkunftsland anders darstellt als in der Bundesrepublik Deutschland. Ein Geschäftskonto bei einer Bank im Inland ist für eine selbständige Tätigkeit zwingend.

Ob die Finanzierung nach Art und Höhe ausreicht, um die beabsichtigte selbständige wirtschaftliche Tätigkeit erfolgreich verwirklichen zu können, ist nachfolgend gemäß § 21 (1) Satz 3 AufenthG zu prüfen.

1.4. Regelwerte (§ 21 (1) Satz 2)

- 1.4.1. Trägt der Antragsteller glaubhaft vor, mehr als 1 Million Euro zu investieren und mehr als zehn Arbeitsplätze zu schaffen, so ist regelmäßig davon auszugehen, dass das Vorhaben positive Auswirkungen auf die Wirtschaft haben wird und dass ein übergeordnetes wirtschaftliches Interesse an der Erteilung der Aufenthaltserlaubnis besteht. In diesem Fall ist gleichwohl noch zu prüfen, ob die Finanzierung und Umsetzung des Geschäftsvorhabens gesichert ist.
- 1.4.2. Erfüllt der Antragsteller mit seinem Vorhaben die Regelwerte von mindestens 1 Million Euro Investitionssumme und zehn Arbeitsplätzen nicht, so können gleichwohl alle Tatbestandsvoraussetzungen des Absatzes 1 erfüllt sein. Denn eine selbständige Tätigkeit, deren Finanzierung und Umsetzung gesichert ist, kann auch dann positive Auswirkungen auf die inländische Wirtschaft haben und im übergeordneten wirtschaftlichen Interesse der Bundesrepublik Deutschland liegen, wenn die Regelwerte nicht erreicht werden, aber alle anderen Tatbestandsmerkmale des § 21 entsprechend den Beurteilungskriterien des Satzes 3 erfüllt sind.
- 1.4.3. Demnach ist von der Ausländerbehörde bei ihrer Ermessensentscheidung **in jedem Fall eine Stellungnahme** der für den Ort der selbständigen Wirtschaftstätigkeit des Antragstellers fachkundigen Körperschaft, Gewerbebehörde, öffentlich-rechtlichen Berufsvertretung oder für die Berufszulassung zuständigen Behörde zu berücksichtigen.

1.5. Wirtschaftliche Beurteilungsmerkmale (§ 21 (1) Satz 3)

Für die Prüfung der Tatbestandsmerkmale nach Ziffer 1. – 3. hat der Gesetzgeber in Satz 3 der Vorschrift einzelne wirtschaftliche Beurteilungsmerkmale genannt, die den Gegenstand und Umfang der Prüfung beispielhaft konkretisieren. Diese Aufzählung ist („insbesondere“) nicht abschließend. Wenn die Ausländerbehörde oder die gem. Satz 4 zu beteiligende Stelle, i.d.R. die Industrie- und Handelskammer und die Handwerkskammer, es begründet für angezeigt hält, weitere Merkmale zu prüfen, so ist dies im angemessenem Rahmen selbständig zu veranlassen.

Bei der Prüfung der zu beteiligenden Stelle sollte berücksichtigt werden, ob der Antragsteller aufgrund eigener **Sprachfertigkeit** erwarten lässt, sein Geschäftsvorhaben erfolgreich verwirklichen zu können. Der Antragsteller muss hierzu nicht zwingend selbst des Deutschen mächtig sein. Gute Englischkenntnisse können ausreichend sein, um seiner Geschäftstätigkeit nachzugehen, wenn der Antragsteller in Ausübung seiner selbständigen Tätigkeit regelmäßig von einem kompetenten deutschen Mitarbeiter, Rechtsanwalt oder Steuerberater betreut, begleitet und unterstützt wird.

Weiterhin sollte geprüft werden, ob der Antragsteller den **Lebensunterhalt** für sich und ggf. für seine Familie aus den erwarteten Gewinnen des Unternehmens decken kann, einschließlich Vorsorgeaufwendungen für die Kranken- und Rentenversicherung, Steuern und Abgaben und ggf. für den Kapitaldienst.

Außerdem sollte geprüft werden, ob **Anzeichen dafür** vorliegen, dass die selbständige Tätigkeit aufgenommen und ausgeübt wird, um eine Aufenthaltserlaubnis zu erhalten, die aus **anderen Gründen und Motiven** angestrebt wird, als denen, die § 21 AufenthG anerkennt.

Am Ende der Prüfung der einzelnen Beurteilungsmerkmale steht als Gesamtergebnis der Abwägung dieser Merkmale untereinander eine **Prognose** über die beabsichtigte wirtschaftliche Tätigkeit. Aus ihr ergibt sich die positive oder negative **Empfehlung** der zu beteiligenden Stelle gegenüber der Ausländerbehörde.

1.5.1. Tragfähigkeit der zu Grunde liegenden Geschäftsidee

Die Geschäftsidee ist tragfähig, wenn Produkte bzw. Dienstleistungen, Größe, Erreichbarkeit, Aufnahmefähigkeit, Wettbewerbs- und Regulierungssituation des Zielmarktes, Risikoeinschätzung und der angestrebte Betriebsstandort und Rechtsform der Unternehmung wirklichkeitsbezogen in einem stimmigen Zusammenhang dargelegt werden, der dem Vorhaben bei Verwirklichung hinreichende Aussicht auf geschäftlichen Erfolg bietet.

1.5.2. Unternehmerische Erfahrungen des Ausländers

Der Antragsteller soll nach Alter, Lebens- und einschlägiger Berufserfahrung, insbesondere Marketing- und Vertriebs Erfahrung vom Gesamtbild seiner Unternehmerpersönlichkeit erwarten lassen, dass er sein Geschäftsvorhaben in Schleswig-Holstein erfolgreich verwirklichen kann. Umfangreichere oder längere Geschäftstätigkeit auf dem Heimatmarkt oder Erfahrungen auf anderen Auslandsmärkten sind positiv zu bewerten. Beruht das Vorhaben auf neuen Produkten, Dienstleistungen oder Verfahren, mit denen auf anderen Märkten, insbesondere auf dem Heimatmarkt noch keine Erfahrungen gesammelt wurden, so mangelt es an einschlägigen unternehmerischen Erfahrungen. Bestehen belastbare Geschäftskontakte zu Kunden oder Kooperationspartnern in Schleswig-Holstein oder angrenzenden Ländern, so ist dies positiv zu bewerten.

1.5.3. Höhe des Kapitaleinsatzes

Der Begriff „Kapitaleinsatz“ ist hier als Oberbegriff für ein angemessenes und Erfolg versprechendes Verhältnis von Kapitalbedarfs-, Finanzierungs- und Ertragsplan und für gesicherte Liquidität zu verstehen. Der Planungshorizont des Antragstellers muss erkennen lassen, dass die beabsichtigte Geschäftstätigkeit nachhaltig angelegt ist. Ggf. sollte die zu beteiligende Stelle in ihrer Stellungnahme Vorbehalte formulieren oder eine entsprechende Empfehlung formulieren, um die Ausländerbehörde in die Lage zu versetzen, eine angemessene Befristung der Aufenthaltserlaubnis vornehmen zu können.

1.5.4. Auswirkungen auf die Beschäftigungs- und Ausbildungssituation

Je größer die positiven Auswirkungen auf die Beschäftigungs- und Ausbildungssituation, die von der selbständigen Wirtschaftstätigkeit ausgehen, umso stärker werden positive Auswirkungen auf die Wirtschaft erwartet werden dürfen. Die Angaben des Antragstellers zur Beschäftigung sollten auf ein plausibles Verhältnis insbesondere zur Umsatzplanung hin geprüft werden. Angegebene Ausbildungsbeurteilung und Ausbildungsfähigkeit müssen in einem plausiblen Verhältnis zu Betriebsgröße und übrigen Personalbestand stehen. In der Regel kann von einem ausländischen Selbständigen nicht erwartet werden, dass er zeitnah nach Aufnahme seiner Geschäftstätigkeit Ausbildungsplätze bereitstellt.

1.5.5. Beitrag für Innovation und Forschung

In der Vollzugspraxis hat dieses Tatbestandsmerkmal eher geringe Bedeutung.

Je größer der Beitrag für Innovation und Forschung, den die selbständige Wirtschaftstätigkeit des Antragstellers zur Wirtschaft Schleswig-Holsteins erwarten lässt, umso größere positive Auswirkungen im Sinne des § 21 (1) Ziffer 2. sind zu erwarten. Der Beitrag für Innovation und Forschung ist vor allem dann zu würdigen, wenn

die geplante Umsatzentwicklung und die erwarteten Beschäftigungswirkungen der selbständigen Tätigkeit vergleichsweise gering sind oder die unternehmerischen Erfahrungen des Antragstellers nicht umfangreich. In diesen Fällen können in einer Gesamtabwägung gleichwohl besonders innovative oder wissen- und technologieintensive Geschäftstätigkeiten zu einer positiven Empfehlung führen. Aber auch wertvolle Beiträge für Innovation und Forschung können nicht dazu führen, dass andere Tatbestandsmerkmale, insbesondere die wirtschaftliche Tragfähigkeit (1.5.1. in Verbindung mit 1.5.3.), vernachlässigt werden.

1.6. Angemessene Altersversorgung (§ 21 (3))

Diese Vorschrift soll sicherstellen, dass keine Zuwanderung von ausländischen Selbständigen in das deutsche System der sozialen Sicherung erfolgt. Daher hat die Ausländerbehörde bei der Prüfung der Tatbestandsvoraussetzungen des § 21, insbesondere der wirtschaftlichen Beurteilungsmerkmale nach Absatz 1, Satz 3, nicht nur den überschaubaren Zeitraum der befristeten Aufenthaltserlaubnis zu berücksichtigen. Denn zu einer auf Nachhaltigkeit angelegten selbständigen wirtschaftlichen Tätigkeit in der Bundesrepublik gehört eine angemessene Altersvorsorge hinzu. Die fachkundigen Körperschaften sollen deshalb bei ihrer Prüfung der wirtschaftlichen Tragfähigkeit der Geschäftsidee Aufwendungen für die Altersversorgung mit berücksichtigen.

An Höhe und Art der Aufwendungen sind angemessene und wirklichkeitsbezogene Anforderungen zu stellen. Für Selbständige wird beispielsweise eine kapitalbildende Lebensversicherung eine geeignete Form der Altersversorgung darstellen können.

2. Verfahren

2.1. Beteiligung fachkundiger Körperschaften

Gemäß Satz 4 der Vorschrift sind bei der Prüfung der Tatbestandsmerkmale des Absatz 1 Ziffer 1.-3., die durch die wirtschaftlichen Beurteilungsmerkmale des Satzes 3 konkretisiert ist, die für den Ort der geplanten Geschäftstätigkeit fachkundigen Körperschaften, zuständigen Gewerbebehörden, öffentlich-rechtliche Berufsvertretungen und die für die Berufszulassung zuständigen Behörden zu beteiligen. Diese Beteiligung ist insbesondere deshalb erforderlich, weil die Ausländerbehörde i. d. R. nicht über das ortsbezogene und über das wirtschaftliche Fachwissen verfügt, um insbesondere entsprechend der Beurteilungsmerkmale des Satzes 3 prüfen zu können.

Bei Antragstellern, die im gewerblichen Bereich selbständig tätig werden wollen, ist eine Stellungnahme der zuständigen **Industrie- und Handelskammer** anzufordern. Bei Antragstellern, die handwerklich selbständig tätig werden wollen, ist eine Stellungnahme der zuständigen **Handwerkskammer** anzufordern. Bei freiberuflichen Tätigkeiten

sind erforderlichenfalls die Kammern für Rechtsanwälte, Ärzte, Architekten und Ingenieure usf. zu beteiligen.

Die Anforderung der Ausländerbehörde soll unter dem **Betreff „Stellungnahme gem. § 21 (1) 4 AufenthG“** elektronisch (e-mail) erfolgen, wenn nicht zwingende Form- oder Datenschutzvorschriften dem entgegenstehen. Der Anforderung sollen die Kopie des vom Antragsteller ausgefüllten Antrags beigegeben werden sowie die dessen **Kontakt Daten** (Telefon, Fax, e-mail, Anschrift, ggf. Internetadresse), damit die zu beteiligende Stelle unverzüglich Kontakt zum Antragsteller aufnehmen kann. Anträge, bei denen die Regelvermutung des § 21 (1) Satz 2 greift sind zu kennzeichnen („Achtung: Regelvermutung!“).

Die Stellungnahme der zu beteiligenden Stelle hat vertraulichen und internen Charakter. Inhalt und Ergebnis werden dem Antragsteller nicht mitgeteilt oder zugänglich gemacht. Die zu beteiligende Stelle gibt ihre fachliche **Stellungnahme nach Möglichkeit auf Grundlage eines persönlichen Gesprächs mit dem Antragsteller** ab, in dem die oben unter 1.5 aufgeführten Beurteilungsmerkmale angewandt werden. Die Gesprächsergebnisse sollen dokumentiert werden (Beispiel in Anlage 1). Die **Stellungnahme** der zu beteiligenden fachkundigen Stelle ist gegenüber der Ausländerbehörde **schriftlich auf elektronischem Wege** (e-mail) abzugeben, wenn nicht zwingende Form- oder Datenschutzvorschriften dem entgegenstehen. Die Stellungnahme nennt das Datum des Gesprächs mit dem Antragsteller und endet **mit einer eindeutigen Empfehlung** („Der Antrag des/der auf Aufenthaltserlaubnis nach § 21 AufenthG wird aus wirtschaftlicher Sicht befürwortet/ nicht befürwortet.“) Die Dokumentation des Gesprächsergebnisses soll der Stellungnahme als Anlage beigegeben werden.

Kommt die zu beteiligende Stelle nach ihrer Prüfung zu einem entsprechenden Gesamtergebnis, so kann sie gegenüber der Ausländerbehörde auch die Empfehlung aussprechen, die Aufenthaltserlaubnis nach § 21 (4) auf kürzer als drei Jahre zu befristen.

2.2. Beteiligung weiterer fachkundiger Stellen

Benötigt die zu beteiligende fachkundige Körperschaft, i. d. R. die Industrie- und Handelskammer oder die Handwerkskammer, weitere Informationen und Angaben für ihre Stellungnahme gegenüber der Ausländerbehörde, so holt sie diese selbständig und eigenverantwortlich ein.

Ist für die Ausländerbehörde erkennbar, dass der Antragsteller bereits in Kontakt mit der Wirtschaftsförderung- und Technologietransfer Schleswig-Holstein GmbH (WTSH) oder einer anderen öffentlich getragenen Wirtschaftsförderungseinrichtung steht, so soll die Ausländerbehörde zwecks Verfahrensbeschleunigung der WTSH bzw. der Wirtschaftsförderung die Anforderung der Stellungnahme nachrichtlich zu-senden. Die WTSH ist als Tochter des Ministeriums für Wissenschaft, Wirtschaft und Verkehr, der Industrie- und Handelskammern Schleswig-Holstein und der schleswig-holsteinischen Hochschulen im öffentlichen

Auftrag tätig, u. a. mit der Ansiedlung ausländischer Unternehmen be-
traut und außenwirtschaftlich fachkundig.

* * * * *