



Urteil vom 27. November 2017

Besetzung

Richter Andreas Trommer (Vorsitz),
Richterin Jenny de Coulon Scuntaro,
Richter Martin Kayser,
Gerichtsschreiber Julius Longauer.

Parteien

A. _____,
Beschwerdeführer,
vertreten durch Roman Pfäffli, Rechtsanwalt,

gegen

Staatssekretariat für Migration SEM,
Quellenweg 6, 3003 Bern,
Vorinstanz.

Gegenstand

Verweigerung der Zustimmung zur Aufenthaltsbewilligung
(Art. 30 Abs. 1 Bst. b AuG) und Wegweisung.

Sachverhalt:**A.**

Der 1970 auf dem Gebiet des heutigen Weissrusslands geborene Beschwerdeführer, ungeklärter Staatsangehörigkeit und Inhaber eines estnischen Ausländerpasses („Alien's Passport“), lebte vor seiner Einreise in die Schweiz im Jahre 2012 rund 20 Jahre in Estland, wo sich seine Ehefrau und zwei mittlerweile erwachsene Kinder immer noch befinden. Die B._____ AG, die offenbar irrtümlich von einer estnischen Staatsangehörigkeit des Beschwerdeführers ausging, stellte für ihn bei der Migrationsbehörde des Kantons Luzern am 17. August 2011 ein Gesuch um Erteilung einer EU/EFTA-Kurzaufenthaltsbewilligung und bezeichnete ihn dabei als Staatsangehörigen Estlands (Akten der Vorinstanz [SEM-act] 2/21).

B.

Obwohl dem Gesuch der B._____ AG der estnische Ausländerpass beigelegt war, dem klar entnommen werden kann, dass der Beschwerdeführer die estnische Staatsangehörigkeit nicht besitzt, nahm auch die kantonale Migrationsbehörde an, dass der Beschwerdeführer estnischer Staatsangehöriger sei und als solcher aus dem Abkommen vom 21. Juni 1999 zwischen der Schweizerischen Eidgenossenschaft einerseits und der Europäischen Gemeinschaft und ihren Mitgliedstaaten andererseits über die Freizügigkeit (Freizügigkeitsabkommen, FZA, SR 0.142.112.681) begünstigt werde. Sie erteilte ihm daher am 2. Mai 2012 die nachgesuchte EU/EFTA-Kurzaufenthaltsbewilligung (Akten der kantonalen Migrationsbehörde [LU-act.] 7/8). Diese wurde zwei Mal verlängert, letztmals auf Gesuch der C._____ AG mit Wirkung bis 14. Dezember 2014 (LU-act. 12/18, 20/28).

C.

Am 20. November 2014 ersuchte der Beschwerdeführer um Umwandlung seiner bisherigen Bewilligung in eine EU/EFTA-Aufenthaltsbewilligung (LU-act. 23/31). Erst in diesem Kontext fiel der kantonalen Migrationsbehörde auf, dass der Beschwerdeführer möglicherweise nicht estnischer Staatsangehöriger ist, was dieser auf Anfrage hin bestätigte (LU-act. 29/40, 31/44).

Nach Überprüfung des estnischen Ausländerpasses erklärte sich die kantonale Migrationsbehörde am 2. Februar 2015 aufgrund der besonderen Umstände des Falles bereit, dem Beschwerdeführer eine Aufenthaltsbewilligung gestützt auf Art. 30 Abs. 1 Bst. b AuG zu erteilen und übersteuerte den Fall zur Zustimmung an die Vorinstanz (SEM-act. 2/40).

D.

Mit Schreiben vom 17. Juni 2015 gelangte die Vorinstanz an den Beschwerdeführer und teilte ihm unter Gewährung des rechtlichen Gehörs mit, dass sie erwäge, die Zustimmung zu einer Aufenthaltsbewilligung im Sinne von Art. 30 Abs. 1 Bst. b AuG zu verweigern und ihn selbst aus der Schweiz wegzuweisen (SEM-act. 3/43).

Erläuternd wies sie den Beschwerdeführer drauf hin, dass die kantonale Migrationsbehörde seine EU/EFTA-Kurzaufenthaltsbewilligung in der irrigen Annahme erteilt und verlängert habe, er sei estnischer Staatsangehöriger. Er selbst habe es unterlassen, die Behörde auf den Irrtum aufmerksam zu machen, und jetzt, wo der Fehler erkannt sei, könne sein Aufenthalt in der Schweiz nicht mehr gestützt auf das FZA geregelt werden.

Zur vom Kanton zur Zustimmung unterbreiteten Bewilligung im Sinne von Art. 30 Abs. 1 Bst. b AuG führte die Vorinstanz aus, dass aus ihrer Sicht ein schwerwiegender persönlicher Härtefall nicht vorliege. Der Beschwerdeführer halte sich erst relativ kurze Zeit in der Schweiz auf, habe hier keine familiären Bindungen, und es gebe keinen Grund zur Annahme, dass er sich als gesunder, arbeitsfähiger Mann in seinem Herkunftsland Estland nicht wieder in die Arbeitswelt und Gesellschaft integrieren könne.

E.

Mit einem undatierten Schreiben (Eingang bei der Vorinstanz am 17. Juli 2015) machte der Beschwerdeführer von seinem Recht auf Stellungnahme Gebrauch (SEM-act. 5/46). Er halte sich seit 4 ½ Jahren in der Schweiz auf, sei hier beruflich und sozial gut integriert, sei nie straffällig geworden, habe einen tadellosen Leumund, zahle immer alle Rechnungen und sei ohne Betreibungen oder Verlustscheine.

F.

Mit Verfügung vom 14. Oktober 2015 verweigerte die Vorinstanz die zur Erteilung einer Aufenthaltsbewilligung gestützt auf Art. 30 Abs. 1 Bst. b AuG erforderliche Zustimmung und wies den Beschwerdeführer unter Ansetzung einer Frist zur Ausreise innert 8 Wochen nach Rechtskraft der Verfügung aus der Schweiz weg (SEM-act. 6/52).

Die Vorinstanz brachte zur Begründung im Wesentlichen vor, der Beschwerdeführer könne nichts aus dem Umstand für sich ableiten, dass ihm die Behörden – in der irrigen Annahme, er sei Staatsangehöriger Estlands – gestützt auf das FZA eine Kurzaufenthaltsbewilligung erteilt und verlängert

hätten. Daraus ergebe sich kein Anspruch. Der Beschwerdeführer wäre ausserdem verpflichtet gewesen, die ihm ausgestellte Bewilligung auf ihre Richtigkeit hin zu prüfen und insbesondere die kantonale Behörde darauf aufmerksam zu machen, dass die Staatsangehörigkeit „Estland“ falsch sei.

Ferner, so die Vorinstanz weiter, sei der rund 4 ½ Jahre dauernde Aufenthalt des Beschwerdeführers verhältnismässig kurz. Der Umstand, dass er einer Erwerbstätigkeit nachgehe, nicht straffällig geworden sei und seine finanziellen Verpflichtungen erfülle, zeuge nicht von ausserordentlichen Integrationsleistungen. Ein solches Verhalten werde erwartet. Ferner könne davon ausgegangen werden, dass der Beschwerdeführer in seinem Herkunftsland einer vergleichbaren Tätigkeit nachgehen könne, wie in der Schweiz. Familiäre Bindungen zur Schweiz beständen nicht, und es bestünden keine Hinweise auf einen schlechten Gesundheitszustand.

Schliesslich hielt die Vorinstanz fest, dass keine Umstände ersichtlich seien, welche den Vollzug der Verweigerung der Zustimmung anzuordnenden Wegweisung als nicht möglich, nicht zulässig oder nicht zumutbar erscheinen liessen.

G.

Gegen diese Verfügung erhob der Beschwerdeführer am 23. November 2015 durch seinen Rechtsvertreter Beschwerde beim Bundesverwaltungsgericht mit den folgenden Rechtsbegehren: Die Verfügung der Vorinstanz sei aufzuheben, und es sei die Zustimmung zur Erteilung einer Aufenthaltbewilligung zu geben. Eventualiter sei die Sache zur Neubeurteilung an die Vorinstanz zurückzuweisen. Subeventualiter sei die Ausreisefrist auf den 31. Dezember 2016 anzusetzen (Akten des BVGer [Rek-act.] 1).

H.

Die Vorinstanz beantragt in ihrer Vernehmlassung vom 3. März 2016 die Abweisung der Beschwerde (Rek-act. 9).

I.

Der Beschwerdeführer hält in seiner Replik vom 7. April 2016 an seinem Rechtsmittel fest (Rek-act. 11).

J.

Auf den weiteren Akteninhalt wird, soweit erheblich, in den Erwägungen eingegangen.

Das Bundesverwaltungsgericht zieht in Erwägung:

1.

1.1 Verfügungen des SEM betreffend Zustimmung zur Aufenthaltsbewilligung und Wegweisung unterliegen der Beschwerde an das Bundesverwaltungsgericht (Art. 112 Abs. 1 AuG i.V.m. Art. 31 ff. VGG).

1.2 Gemäss Art. 37 VGG richtet sich das Verfahren vor dem Bundesverwaltungsgericht nach dem VwVG, soweit das VGG nichts anderes bestimmt (vgl. auch Art. 2 Abs. 4 VwVG).

1.3 Der Beschwerdeführer ist als Verfügungsadressat zur Beschwerde legitimiert (Art. 48 Abs. 1 VwVG). Auf die frist- und formgerecht eingereichte Beschwerde ist einzutreten (Art. 49 ff. VwVG).

2.

Mit Beschwerde an das Bundesverwaltungsgericht kann die Verletzung von Bundesrecht einschliesslich Überschreitung oder Missbrauch des Ermessens, die unrichtige oder unvollständige Feststellung des rechtserheblichen Sachverhalts und – soweit nicht eine kantonale Behörde als Beschwerdeinstanz verfügt hat – die Unangemessenheit gerügt werden (Art. 49 VwVG). Das Bundesverwaltungsgericht wendet im Beschwerdeverfahren das Recht von Amtes wegen an. Es ist gemäss Art. 62 Abs. 4 VwVG an die Begründung der Begehren nicht gebunden und kann die Beschwerde auch aus anderen als den geltend gemachten Gründen gutheissen oder abweisen. Massgebend ist grundsätzlich die Sachlage zum Zeitpunkt seines Entscheides (vgl. BVGE 2014/1 E. 2 m.H.).

3.

Die Staatsangehörigkeit des Beschwerdeführers ist ungeklärt. Im Verfahren vor der kantonalen Migrationsbehörde bezeichnete er sich als Staatsangehörigen Weissrusslands (LU-act. 31/44), im vorliegenden Verfahren als Bürger der ehemaligen Sowjetunion, Angehörigen der russischen Minderheit in Estland und „formell“ staatenlos. Fest steht jedoch, dass er nicht die Staatsangehörigkeit eines Mitgliedstaates der Europäischen Union (EU) oder der Europäischen Freihandelsassoziation (EFTA) besitzt und auch nicht Familienangehöriger eines Staatsangehörigen eines Mitgliedstaates der EU oder EFTA ist. Weder das Freizügigkeitsabkommen noch das Übereinkommen vom 4. Januar 1960 zur Errichtung der Europäischen Freihandelsassoziation (SR 0.632.31) gelangen daher zur Anwendung. Die Rechtstellung des Beschwerdeführers als eines sogenannten Drittausländers wird vom ordentlichen Ausländerrecht geregelt (Art. 2 AuG).

4.

4.1 Gemäss Art. 40 AuG sind die Kantone zuständig für die Erteilung und Verlängerung von Bewilligungen. Vorbehalten ist u.a. die Zuständigkeit des Bundes bei Abweichungen von den Zulassungsvoraussetzungen nach Art. 30 AuG, dessen Absatz 1 die einzelnen Tatbestände auflistet und dessen Absatz 2 den Bundesrat mit der Ausgestaltung der Rahmenbedingungen und des Verfahrens betraut.

4.2 Die Zuständigkeit des Bundes bei Abweichungen von den Zulassungsvoraussetzungen nach Art. 30 AuG wird gemäss Art. 85 Abs. 1 der Verordnung vom 24. Oktober 2007 über Zulassung, Aufenthalt und Erwerbstätigkeit (VZAE, SR 142.201) durch das SEM im Rahmen des Zustimmungsverfahrens wahrgenommen, wobei Art. 85 Abs. 2 VZAE die Bildung der zustimmungspflichtigen Fallkategorien einer Verordnung des EJPD überlässt. Gestützt darauf erliess das EJPD die Verordnung vom 13. August 2015 über die dem Zustimmungsverfahren unterliegenden ausländerrechtlichen Bewilligungen und Vorentscheide (Zustimmungsverordnung; SR 142.201.1). In der vorliegenden Streitsache ergibt sich die Zustimmungspflicht des kantonalen Bewilligungsentscheids aus Art. 5 Bst. d Zustimmungsverordnung, der vorsieht, dass die Erteilung einer Aufenthaltsbewilligung gestützt auf einen schwerwiegenden persönlichen Härtefall nach Art. 30 Abs. 1 Bst. b AuG dem SEM zur Zustimmung zu unterbreiten ist. Eine Konstellation, für welche das Grundsatzurteil des Bundesgerichts vom 30. März 2015 (BGE 141 II 169) die Durchführung eines Zustimmungsverfahrens infolge Vorrangs der Behördenbeschwerde unzulässig erklärte, liegt nicht vor.

4.3 Das SEM kann die Zustimmung verweigern oder mit Bedingungen verbinden (Art. 99 AuG, Art. 86 Abs. 1 VZAE). Es kann jedoch nicht über den ihm vorgelegten Entscheid hinausgehen. Das SEM verweigert die Zustimmung zur erstmaligen Bewilligungserteilung und zur Verlängerung, wenn die Zulassungsvoraussetzungen nicht erfüllt sind oder wenn bei einer Person Widerrufsgründe nach Artikel 62 AuG vorliegen (Art. 86 Abs. 2 Bst. a VZAE). Der Entscheid des SEM ergeht rechtsprechungsgemäss ohne Bindung an die Beurteilung durch die kantonale Behörde.

5.

Der Beschwerdeführer macht geltend, er habe gestützt auf den in Art. 9 BV verankerten Vertrauensschutz einen Anspruch auf die nachgesuchte Aufenthaltsbewilligung und damit auch auf die Zustimmung zu ihrer Erteilung.

Diese Rechtsauffassung ist, wie nachfolgend zu zeigen sein wird, unzutreffend.

5.1 Der Grundsatz von Treu und Glauben ist sowohl in Art. 5 Abs. 3 als auch in Art. 9 BV verankert. Art. 9 BV vermittelt einer Person einen grundrechtlichen Anspruch auf Schutz des berechtigten Vertrauens in behördliche Zusicherungen oder sonstiges, bestimmte Erwartungen begründendes behördliches Verhalten. Es kommt zum Zug, wenn die erweckten Erwartungen nicht dem objektiven Recht entsprechen. Insoweit steht der Vertrauensschutz im Spannungsverhältnis zum Legalitätsprinzip. Damit sich der Betroffene auf den Vertrauensschutz berufen kann, ist erforderlich, dass die Behörde durch ihr Verhalten eine Vertrauensgrundlage geschaffen hat, auf die der Betroffene in guten Treuen vertraut hat, dass er aufgrund dieses Vertrauens Dispositionen getroffen hat, die er nicht oder nicht ohne Nachteile rückgängig machen kann und dass die gesetzliche Ordnung seit dem behördlichen Tun keine Änderung erfahren hat. Sind die Voraussetzungen für den Vertrauensschutz gegeben, muss die Behörde grundsätzlich das geweckte Vertrauen honorieren. Dies erfolgt primär dadurch, dass der Betroffene nicht entsprechend dem objektiven Recht, sondern entsprechend seinem Vertrauen behandelt wird. Ist das nicht möglich, weil an der Durchsetzung des objektiven Rechts ein überwiegendes öffentliches Interesse besteht, ist der Betroffene für den Schaden zu entschädigen, den er durch sein Vertrauen auf die staatliche Handlung erlitten hat (vgl. zum Ganzen etwa BGE 143 V 95 E. 3.6.2, 137 II 182 E. 3.6.2, je m.H.; ferner CHRISTOPH ROHNER, in: Die schweizerische Bundesverfassung, St. Galler Kommentar, 3. Aufl. 2014, N. 47 ff. zu Art. 9 BV; HÄFELIN/MÜLLER/UHLMANN, Allgemeines Verwaltungsrecht, 7. Aufl. 2016, Rz. 624 ff.).

5.2 Nach Auffassung des Beschwerdeführers sind die Voraussetzungen für die Gewährung des Vertrauensschutzes gegeben. Die Vertrauensgrundlage erblickt er in der Erteilung und mehrfachen Verlängerung seiner Kurzaufenthaltsbewilligung EU/EFTA durch die Migrationsbehörde des Kantons Luzern (und einer entsprechenden Auskunft im Rahmen des letzten Verfahrens auf Umwandlung in eine Aufenthaltsbewilligung). Diese seien zwar materiell unrichtig gewesen, da sie auf der irrtümlichen Annahme beruht hätten, er sei Este. Allein er habe in guten Treuen auf die Richtigkeit des behördlichen Tuns vertraut. Weder habe er die kantonale Migrationsbehörde über seine Staatsangehörigkeit getäuscht, noch habe er gewusst oder wissen müssen, dass die kantonale Migrationsbehörde in einem Irr-

tum befangen und dass dieser Irrtum rechtserheblich gewesen sei. Er beruft sich in diesem Zusammenhang auf seine anfänglich ungenügenden Deutschkenntnisse, die Tatsache, dass er ein juristischer Laie ist, ferner seinen mit 20 Jahren sehr langen Voraufenthalt in Estland, der dazu geführt habe, dass er das Land als seine Heimat betrachte, sowie die Diskriminierung der dortigen russischen Minderheit, deren Angehörige keine Aussichten auf den Erwerb der estnischen Staatsbürgerrechte hätten. Sodann habe er als Folge der irrtümlichen Erteilung und Verlängerung seiner Kurzaufenthaltsbewilligungen sein Leben völlig neu organisiert. Müsste er in sein Herkunftsland zurückkehren, würde es ihm aufgrund seiner langen Abwesenheit, der hohen Arbeitslosigkeit und der Diskriminierung der russischen Minderheit auf dem Arbeitsmarkt sehr schwer fallen, eine neue Anstellung zu finden und seine Familie zu ernähren. Darin liegt seiner Auffassung nach eine Vertrauensdisposition, welche die Behörde zur Erteilung einer Aufenthaltsbewilligung verpflichtet.

5.3 Dem Beschwerdeführer ist entgegenzuhalten, dass Kurzaufenthaltsbewilligungen und Aufenthaltsbewilligungen stets befristet erteilt werden (vgl. etwa Art. 6 Abs. 1 und 2 Anhang I zum FZA, Art. 32 und Art. 33 AuG). Aus Anlass ihrer Verlängerung wird von der Behörde jeweils geprüft, ob die einschlägigen Voraussetzungen (immer noch) erfüllt sind. Die ausländische Person muss damit rechnen, dass die Bewilligung gegebenenfalls nicht erneuert wird, es sei denn, sie habe eine entsprechende Zusicherung erhalten, was im vorliegenden Fall nicht geschehen ist. Die blosser Erteilung einer Bewilligung kann daher grundsätzlich kein schutzwürdiges Vertrauen in die Verlängerung derselben begründen (BGE 126 II 377 E. 3.b, Urteil des BGer 2C_184/2014 vom 4. Dezember 2014 E. 4.3; PETER UEBERSAX, Einreise und Aufenthalt, in: Peter Uebersax et al. (Hrsg.), Ausländerrecht, 2. Aufl. 2009, N. 7.148). Den Anforderungen des Vertrauensgrundsatzes als allgemeines Verfassungsprinzip (Art. 5 Abs. 3 BV) genügt es im Übrigen, wenn die Migrationsbehörden den Umstand, dass sich eine ausländische Person bereits im Besitze einer Aufenthaltsbewilligung befand, in ihren Entscheid mit einfließen lassen und im Falle der Nichtverlängerung derselben eine angemessene Frist zum Verlassen der Schweiz setzen (BGE 126 II 377 E. 3.b in fine). Der Beschwerdeführer kann sich daher auf keine taugliche Vertrauensgrundlage berufen.

5.4 Unabhängig von den vorstehenden Erwägungen kann ferner ausgeschlossen werden, dass der Beschwerdeführer den Irrtum der Migrationsbehörde und dessen rechtliche Relevanz für seinen ausländerrechtlichen Status nicht erkannte oder bei Aufwendung minimaler Sorgfalt nicht hätte

erkennen müssen. Es sei lediglich auf die insgesamt drei Ausländerausweise EU/EFTA hingewiesen, die er in den Jahren 2012 bis 2014 erhielt, in denen als seine Staatsangehörigkeit „Estland“ vermerkt war und denen leicht erkennbar entnommen werden kann, dass sie Staatsangehörigen der EU/EFTA-Mitgliedstaaten vorbehalten sind. Gleiches gilt für die entsprechenden Gesuche, von denen zumindest das Umwandlungsgesuch vom 20. November 2014 von ihm unterzeichnet war. Dort bezeichnete er sich im Übrigen selbst als estnischen Staatsangehörigen. Dass er in Wahrheit diese Staatsangehörigkeit nicht besitzt und dass sich die Migrationsbehörde in diesem Zusammenhang für die Staatsangehörigkeit im Rechtsinne und nicht für seine subjektive Befindlichkeit interessiert, war dem Beschwerdeführer ohne jeden vernünftigen Zweifel ebenfalls bewusst. Immerhin stellt die Staatsangehörigkeit einen rechtlichen Status dar, der grundlegend ist und sich auf praktisch alle Lebensbereiche bestimmend auswirkt. Der Beschwerdeführer konnte auch nicht in guten Treuen annehmen, er werde in seiner Eigenschaft als in Estland lange Jahre aufenthaltsberechtigtes Mitglied der russischen Minderheit behandelt werden, wie wenn er die estnische Staatsangehörigkeit besässe. Dagegen spricht bereits die Tatsache, dass er die Migrationsbehörde über sein Vorleben nicht informierte und schon im Herkunftsland nicht gleich behandelt wurde. Wieso er von den Behörden eines anderen Staates erwartete, gleich behandelt zu werden wie estnische Staatsangehörige, ist nicht nachvollziehbar. Davon abgesehen hatte er in seinem Umwandlungsgesuch vom 20. November 2014 hinsichtlich der weissrussischen Staatsangehörigkeit seiner Ehefrau und seiner beiden erwachsenen Kinder keine Zuordnungsprobleme, obwohl zumindest seine beiden Kinder ihr ganzes bisheriges Leben in Estland verbracht haben. Somit muss dem Beschwerdeführer auch ein schutzwürdiges Vertrauen abgesprochen werden.

6.

6.1 Art. 18 bis 29 AuG listen die ordentlichen Voraussetzungen für die Zulassung einer ausländischen Person zu einem Aufenthalt mit und ohne Erwerbstätigkeit auf. Art. 30 AuG enthält Tatbestände, bei denen von diesen Zulassungsvoraussetzungen abgewichen werden kann. Das ist gemäss Art. 30 Abs. 1 Bst. b AuG unter anderem der Fall, wenn einem schwerwiegenden persönlichen Härtefall oder wichtigen öffentlichen Interessen Rechnung zu tragen ist. Art. 31 Abs. 1 VZAE enthält eine nicht abschliessende Liste von Kriterien, die bei der Beurteilung der Frage, ob ein schwerwiegender persönlicher Härtefall vorliegt, zu berücksichtigen sind. Dazu gehören die Integration der gesuchstellenden Person (Bst. a), die

Respektierung der Rechtsordnung durch sie (Bst. b), ihre Familienverhältnisse (Bst. c), ihre finanziellen Verhältnisse sowie ihr Wille zur Teilhabe am Wirtschaftsleben und zum Erwerb von Bildung (Bst. d), die Dauer ihrer Anwesenheit in der Schweiz (Bst. e), ihr Gesundheitszustand (Bst. f) und die Möglichkeiten für ihre Wiedereingliederung im Herkunftsland (Bst. g).

6.2 Schon aufgrund der Stellung von Art. 30 Abs. 1 Bst. b AuG im Gesetz (unter Abschnitt "Abweichung von den Zulassungsvoraussetzungen"), seiner Formulierung und den vom Bundesgericht in der Rechtsprechung zum entsprechenden Art. 13 Bst. f der Verordnung vom 6. Oktober 1986 über die Begrenzung der Zahl der Ausländer (BVO, AS 1986 1791) genannten und jetzt in Art. 31 Abs. 1 VZAE aufgeführten Kriterien ergibt sich, dass dieser Bestimmung Ausnahmecharakter zukommt und dass die Voraussetzungen zur Anerkennung eines Härtefalles restriktiv zu handhaben sind. Die betroffene Person muss sich in einer persönlichen Notlage befinden. Das bedeutet, dass ihre Lebens- und Existenzbedingungen, gemessen am durchschnittlichen Schicksal von ausländischen Personen, in gesteigertem Masse in Frage gestellt sein müssen bzw. die Verweigerung einer Abweichung von den Zulassungsvoraussetzungen für sie mit schweren Nachteilen verbunden wäre.

6.3 Bei der Beurteilung eines Härtefalles müssen sämtliche Umstände des jeweiligen Einzelfalles berücksichtigt werden. Die Anerkennung als Härtefall setzt nicht zwingend voraus, dass die Anwesenheit in der Schweiz das einzige Mittel zur Verhinderung einer persönlichen Notlage darstellt. Auf der anderen Seite reichen eine lang dauernde Anwesenheit und eine fortgeschrittene soziale und berufliche Integration sowie klagloses Verhalten für sich alleine nicht aus, um einen schwerwiegenden persönlichen Härtefall zu begründen. Vielmehr wird vorausgesetzt, dass die ausländische Person so enge Beziehungen zur Schweiz unterhält, dass von ihr nicht verlangt werden kann, in einem anderen Land, insbesondere in ihrem Heimatstaat zu leben. Berufliche, freundschaftliche und nachbarschaftliche Beziehungen, welche die betroffene Person während ihres Aufenthaltes in der Schweiz knüpfen konnte, genügen normalerweise nicht für eine Abweichung von den Zulassungsvoraussetzungen (vgl. insbesondere BGE 130 II 39 E. 3 S. 41 f. und BVGE 2007/45 E. 4.2, je m.H.).

6.4 Zu beachten gilt es ferner, dass im Zusammenhang mit dem schwerwiegenden persönlichen Härtefall ausschliesslich humanitäre Gesichtspunkte ausschlaggebend sind, wobei der Schwerpunkt auf der *Verankerung in der Schweiz* liegt. Im Rahmen einer Gesamtschau sind jedoch seit

jeher auch der Gesundheitszustand einer Person sowie die Möglichkeiten einer Wiedereingliederung im Herkunftsland mitzubedenken (vgl. Art. 31 Abs. 1 Bst. f und g VZAE). Diese Prüfung kann nicht losgelöst von den persönlichen, familiären und ökonomischen Schwierigkeiten erfolgen, denen eine ausländische Person in ihrem Heimat- bzw. Herkunftsland ausgesetzt wäre (vgl. BGE 123 II 125 E. 3 S. 128). Daraus ergibt sich eine gewisse Überschneidung von Gründen, die für die Beurteilung der Vollziehbarkeit einer verfügten Wegweisung von Bedeutung sind (vgl. Art. 83 AuG), und solchen, die einen Härtefall (mit)begründen können. Das ist nicht zu vermeiden und in Kauf zu nehmen (vgl. Urteil des BVGer C-3887/2009 vom 30. Mai 2012 E. 4.3 m.H.).

7.

7.1 Die Vorinstanz kommt in der angefochtenen Verfügung zum Schluss, dass die Nachteile, die dem Beschwerdeführer für den Fall drohten, dass er nicht von den Zulassungsvoraussetzungen ausgenommen werde, nicht so schwer wögen, als dass von einem schwerwiegenden persönlichen Härtefall im Sinne von Art. 30 Abs. 1 Bst. b AuG ausgegangen werden müsste. Im Einzelnen hebt die Vorinstanz die folgenden Punkte hervor: Der rund 4 ½-jährige Aufenthalt sei verhältnismässig kurz und könne nicht entscheidend ins Gewicht fallen. Der Umstand, dass der Beschwerdeführer einer Erwerbstätigkeit nachgeht, nicht straffällig geworden ist und seine finanziellen Verpflichtungen erfüllt, wird zwar anerkannt. Nach Auffassung der Vorinstanz zeugt dies jedoch nicht von einer ausserordentlichen Integrationsleistung. Vielmehr werde ein solches Verhalten von jedem Einwohner der Schweiz verlangt. Der Beschwerdeführer habe ferner kurzzeitig als Maurer, Gartengestalter sowie Allrounder und schliessend vor allem als Mitarbeiter in einem Fleischverarbeitungsbetrieb gearbeitet. Es sei davon auszugehen, dass er auch in seinem Herkunftsstaat einer vergleichbaren Arbeit nachgehen könne. Familiäre Bindungen an die Schweiz habe der Beschwerdeführer nicht. Die Akten enthielten auch keine Hinweise auf einen schlechten Gesundheitszustand. Zusammenfassend kann die Vorinstanz keinen schwerwiegenden persönlichen Härtefall erkennen.

7.2 Der Beschwerdeführer betont seine gute berufliche und soziale Integration in der Schweiz sowie seinen tadellosen Leumund in finanzieller und strafrechtlicher Hinsicht. Während seines langen Aufenthaltes sei die Schweiz zu seiner zweiten Heimat geworden. Weiter macht der Beschwerdeführer geltend, dass er mit seinem Einkommen für den Lebensunterhalt der Ehefrau und der Kinder aufkomme. Müsste er zurückkehren, stünde er vor dem Nichts, da es für ihn sehr schwierig wäre, wieder eine Arbeit zu

finden. Denn er sei aus der Perspektive des Arbeitsmarktes fortgeschrittenen Alters und seit Jahren nicht mehr in den estnischen Arbeitsmarkt integriert. Zudem gehöre er der russischen Minderheit in Estland an, deren Angehörige nachweislich auch auf dem Arbeitsmarkt diskriminiert würden und unter denen eine hohe Arbeitslosigkeit herrsche. Die Vorinstanz gehe daher zu Unrecht davon aus, dass er in seinem Herkunftsstaat wieder eine vergleichbare Arbeit finden könnte. Sie setze sich überhaupt nicht mit den Problemen auseinander, denen er als Russe ausgesetzt wäre. Beziehe man diese Problematik in die Gesamtbeurteilung ein, sei in Verbindung mit seiner sehr guten Integration sehr wohl ein Härtefall gegeben.

7.3 In ihrer Vernehmlassung hält die Vorinstanz an ihrer Beurteilung fest. Erneut weist sie darauf hin, dass der bisherige Aufenthalt des Beschwerdeführers in der Schweiz nicht besonders lang sei. Dass der Beschwerdeführer einer Erwerbstätigkeit nachgehe, nicht straffällig geworden sei und seinen finanziellen Verpflichtungen nachkomme, müsse als normales Verhalten eines durchschnittlichen Bewohners der Schweiz bewertet werden und zeuge nicht von einer überdurchschnittlichen Integrationsleistung. Der Beschwerdeführer sei mit seinen 46 Jahren auch nicht zu alt, um in seinem Herkunftsstaat, in dem er seit 1990 gelebt habe, wieder Fuss zu fassen. Der Beschwerdeführer habe auch nicht konkret dargelegt, inwiefern er von der geltend gemachten Diskriminierung der russischen Minderheit in Estland betroffen gewesen sei. Es sei darauf hinzuweisen, dass rund 30 % der Einwohner Estlands russischsprachig seien, am wirtschaftlichen Leben teilnehmen würden und sich vielfach nach dem Bestehen eines Staatsbürgerschaftstests hätten einbürgern lassen. Konkrete Gründe für die Annahme, dass die Wiedereingliederung des Beschwerdeführers in seinem Herkunftsland nicht möglich wäre, lägen nicht vor.

7.4 Der Beschwerdeführer wiederum wiederholt in der Replik seine Argumente bezüglich der ihn erwartenden Schwierigkeiten einer wirtschaftlichen Wiedereingliederung. Ferner widerspricht er der impliziten Darstellung der Vorinstanz, dass sich die meisten Russen nach Bestehen eines Staatsbürgertests einbürgern liessen. Wie einem beigelegten Bericht der Organisation Human Rights Watch vom 7. Juni 2015 entnommen werden könne, sei die Anzahl der Staatenlosen in Estland immer noch überproportional hoch. Die Hürden für eine Einbürgerung seien, vor allem aufgrund von sprachlichen Anforderungen, kaum zu überwinden. Zwar seien die Regeln für Kinder und Senioren unter gewissen Voraussetzungen gelockert worden. Er selbst könne von dieser Lockerung nicht profitieren. Insbesondere die sprachlichen Anforderungen seien für ihn kaum zu erfüllen, und er

könnte sich auch keinen Sprachkurs leisten. Zudem seien die Gebühren für das Verfahren eine grosse finanzielle Belastung. Vor diesem Hintergrund sei hinreichend dargetan, dass eine wirtschaftliche Wiedereingliederung in Estland sehr schwierig, wenn nicht gar unmöglich sei. In Verbindung mit den anderen Beurteilungskriterien müsse von einem schwerwiegenden persönlichen Härtefall ausgegangen werden.

8.

Das Bundesverwaltungsgericht teilt die Auffassung der Vorinstanz, dass kein schwerwiegender persönlicher Härtefall vorliegt, dem in Abweichung von den ordentlichen Zulassungsvoraussetzungen mit einer Aufenthaltsbewilligung Rechnung getragen werden müsste.

8.1 Wohl hält sich der Beschwerdeführer mittlerweile sechseinhalb Jahre in der Schweiz auf. Allerdings bestehen erhebliche Zweifel an seiner Gutgläubigkeit in die materielle Rechtmässigkeit seines Aufenthaltes (vgl. weiter oben E. 5.4) und ist die Aufenthaltsdauer rechtsprechungsgemäss ohnehin zu kurz, als dass er allein aus ihr und der damit normalerweise einhergehenden Integration unter dem Gesichtspunkt des schwerwiegenden persönlichen Härtefalls etwas für sich ableiten könnte (vgl. oben E. 6.3; ferner Urteil des BGer C-1090/2013 vom 19. Mai 2014 E. 5.1. m.H. unter anderem auf die mit BGE 124 II 110 E. 3 begründete Kaynak-Rechtsprechung, die mit Blick auf die besondere Situation asylsuchender Personen nach zehnjährigem Aufenthalt ohne definitiven Asylentscheid und damit einhergehender guter Integration von einem schwerwiegenden persönlichen Härtefall ausgeht). Dass der Beschwerdeführer als Mitarbeiter geschätzt wird, für seinen Lebensunterhalt ohne Inanspruchnahme der öffentlichen Sozialhilfe aufkommt und sein finanzieller und strafrechtlicher Leumund einwandfrei ist, ist anzuerkennen, entspricht aber dem, was von jedem Einwohner der Schweiz erwartet wird, und kann nicht als besondere Integrationsleistung betrachtet werden, die ihn im Vergleich zu anderen ausländischen Personen mit vergleichbarem Aufenthalt hervorheben würde. Die Feststellung, dass der Beschwerdeführer keine besonderen Integrationsleistungen vorweisen kann, ist umso mehr berechtigt, als er zwar behauptet, dass die Schweiz zu seiner zweiten Heimat geworden sei, er jedoch keine substantiierten Angaben zu irgendwelchen sozialen Kontakten ausserhalb der beruflichen Sphäre macht. Es tritt hinzu, dass der Beschwerdeführer keine familiären Bande zur Schweiz unterhält (seine engsten Familienangehörigen leben in Estland), und dass nichts auf gesundheitliche Probleme schliessen lässt.

8.2 Zu den Möglichkeiten einer Wiedereingliederung im Herkunftsland ist zu bemerken, dass der Beschwerdeführer nach eigenen Angaben in den seiner Einreise vorangegangenen 20 Jahren in Estland gelebt hat, wo seine Ehefrau und seine zwei inzwischen erwachsenen Kinder nach wie vor leben. Es kann daher ohne weiteres angenommen werden, dass er mit den Verhältnissen in Estland bestens vertraut ist. Dies gilt umso mehr, als der Beschwerdeführer nach einem ungleich kürzeren Aufenthalt in der Schweiz für sich in Anspruch nimmt, bestens in die hiesigen Verhältnisse integriert zu sein. Zudem ist der Beschwerdeführer gesund und hat mit 48 Jahren noch nicht ein Alter erreicht, das ihm den Wiedereinstieg in das Berufsleben verunmöglicht würde. Die berufliche Erfahrung, die er in der Schweiz dazugewonnen hat, wird ihm helfen. Was die Diskriminierung von Angehörigen der russischen Minderheit auf dem Arbeitsmarkt angeht, die der Beschwerdeführer mit Beweismitteln zu belegen sucht (Amnesty International Report 2014/2015 und Bericht der Organisation Human Rights Watch vom 7. Juni 2015), so unterlässt er es, konkret und substantiiert darzulegen, inwiefern er persönlich von ihr betroffen wäre. Dieser Punkt ist von Bedeutung, denn die russische Gemeinschaft in Estland ist in Bezug auf ihren rechtlichen Status, die politische Einstellung und die sprachliche und wirtschaftliche Integration durchaus heterogen (vgl. dazu: Wissenschaftliche Dienste des Deutschen Bundestags, Die russischen Minderheiten in den baltischen Staaten, Sachstand vom 24. Februar 2017, Aktenzeichen WD2-3000-010/17, online abrufbar unter < www.bundestag.de > Dokumente > Fachinformationen und Analysen, abgerufen am 09. November 2017). Von den Lebensverhältnissen des Beschwerdeführers in Estland ist jedoch so gut wie nichts bekannt. Damit will nicht gesagt sein, dass eine Wiedereingliederung in Estland problemlos möglich wäre. Die Schwierigkeiten, denen der Beschwerdeführer ausgesetzt wäre, sind jedoch weder für sich allein noch in Verbindung mit seiner Integration in der Schweiz geeignet, einen schwerwiegenden persönlichen Härtefall nach Art. 30 Abs. 1 Bst. b AuG zu begründen.

9.

9.1 Zusammenfassend ist festzustellen, dass der Beschwerdeführer weder die materiellen Voraussetzungen einer Aufenthaltsbewilligung gestützt auf Art. 30 Abs. 1 Bst. b AuG erfüllt, noch aus dem grundrechtlich verankerten Vertrauensschutz einen Anspruch auf eine solche Aufenthaltsbewilligung ableiten kann. Die Vorinstanz hat daher ihre Zustimmung zu Erteilung einer Aufenthaltsbewilligung nach Art. 30 Abs. 1 Bst. b AuG wegen eines schwerwiegenden persönlichen Härtefalls zu Recht verweigert.

9.2 Aus der Rechtmässigkeit der Zustimmungsverweigerung folgt ohne weiteres die Rechtmässigkeit der Wegweisung (vgl. Art. 64 Abs. 1 AuG). Da Vollzugshindernisse im Sinne von Art. 83 Abs. 2 bis 4 AuG weder geltend gemacht werden noch ersichtlich sind, stellt sich die Frage einer vorläufigen Aufnahme des Beschwerdeführers nicht. Anzuführen bleibt, dass das Subeventualbegehren des Beschwerdeführers auf Ansetzung einer Ausreisefrist bis 31. Dezember 2016 durch die Verfahrensdauer gegenstandslos geworden ist (und im Übrigen ohnehin unzulässig wäre).

10.

Aus den vorstehenden Erwägungen ergibt sich, dass die angefochtene Verfügung im Lichte von Art. 49 VwVG nicht zu beanstanden ist. Die Beschwerde ist daher abzuweisen.

11.

Dem Ausgang des Verfahrens entsprechend wird der unterliegende Beschwerdeführer kostenpflichtig (Art. 63 Abs. 1 VwVG). Die Verfahrenskosten sind auf Fr. 1'000.- festzusetzen (Art. 1, Art. 2 und Art. 3 Bst. b des Reglements vom 21. Februar 2008 über die Kosten und Entschädigungen vor dem Bundesverwaltungsgericht [SR 173.320.2]).

Dispositiv S. 16

Demnach erkennt das Bundesverwaltungsgericht:

1.

Die Beschwerde wird abgewiesen.

2.

Die Verfahrenskosten im Betrag von Fr. 1'000.- werden dem Beschwerdeführer auferlegt. Sie sind durch den geleisteten Kostenvorschuss in gleicher Höhe gedeckt.

3.

Dieses Urteil geht an:

- den Beschwerdeführer (...)
- die Vorinstanz (...)
- die Migrationsbehörde des Kantons Luzern

Für die Rechtsmittelbelehrung wird auf die nächste Seite verwiesen.

Der vorsitzende Richter:

Der Gerichtsschreiber:

Andreas Trommer

Julius Longauer

Rechtsmittelbelehrung:

Gegen diesen Entscheid kann innert 30 Tagen nach Eröffnung beim Bundesgericht, 1000 Lausanne 14, Beschwerde in öffentlich-rechtlichen Angelegenheiten geführt werden, sofern die Voraussetzungen gemäss Art. 82 ff., 90 ff. und 100 BGG gegeben sind. Die Rechtsschrift ist in einer Amtssprache abzufassen und hat die Begehren, deren Begründung mit Angabe der Beweismittel und die Unterschrift zu enthalten. Der angefochtene Entscheid und die Beweismittel sind, soweit sie der Beschwerdeführer in Händen hat, beizulegen (Art. 42 BGG).

Versand: