Sammlung der Rechtsprechung

SCHLUSSANTRÄGE DES GENERALANWALTS
MANUEL CAMPOS SÁNCHEZ-BORDONA
vom 11. September 2025 [1]

Rechtssache C-195/25 [Framholm] [i]

AA,
BA,
CA,
DA,
EA,
FA
gegen
Migrationsverket

(Vorabentscheidungsersuchen des Förvaltningsrätten i Göteborg, migrationsdomstolen [Verwaltungsgericht Göteborg – Migrationsgericht, Schweden])

„Vorlage zur Vorabentscheidung – Asylpolitik – Vorübergehender Schutz im Fall eines Massenzustroms von Vertriebenen – Richtlinie 2001/55/EG – Art. 2 Buchst. a, Art. 3 Abs. 1, Art. 17 und 19 – Internationaler Schutz – Flüchtlingseigenschaft oder subsidiärer Schutzstatus – Richtlinie 2011/95/EU – Art. 2 – Richtlinie 2013/32/EU – Art. 10 Abs. 2 – Zuerkennung des subsidiären Schutzstatus an Personen, die vorübergehenden Schutz genießen – Grenzen“

1. In dem Rechtsstreit, der dem Vorabentscheidungsersuchen zugrunde liegt, geht es darum, ob Vertriebene, denen in einem Mitgliedstaat vorübergehender Schutz nach der Richtlinie 2001/55/EG [2] gewährt wurde, darin die Zuerkennung des subsidiären Schutzstatus nach der Richtlinie 2011/95/EU [3] und der Richtlinie 2013/32/EU [4] beantragen können.

[1] Originalsprache: Spanisch.

[i] Die vorliegende Rechtssache ist mit einem fiktiven Namen bezeichnet, der nicht dem echten Namen eines Verfahrensbeteiligten entspricht.

[2] Richtlinie des Rates vom 20. Juli 2001 über Mindestnormen für die Gewährung vorübergehenden Schutzes im Falle eines Massenzustroms von Vertriebenen und Maßnahmen zur Förderung einer ausgewogenen Verteilung der Belastungen, die mit der Aufnahme dieser Personen und den Folgen dieser Aufnahme verbunden sind, auf die Mitgliedstaaten (ABl. 2001, L 212, S. 12).

[3] Richtlinie des Europäischen Parlaments und des Rates vom 13. Dezember 2011 über Normen für die Anerkennung von Drittstaatsangehörigen oder Staatenlosen als Personen mit Anspruch auf internationalen Schutz, für einen einheitlichen Status für Flüchtlinge oder für Personen mit Anrecht auf subsidiären Schutz und für den Inhalt des zu gewährenden Schutzes (ABl. 2011, L 337, S. 9).

[4] Richtlinie des Europäischen Parlaments und des Rates vom 26. Juni 2013 zu gemeinsamen Verfahren für die Zuerkennung und Aberkennung des internationalen Schutzes (ABl. 2013, L 180, S. 60).

2. Das Migrationsverk (Migrationsbehörde, Schweden)[5] lehnte die Anträge auf subsidiären Schutz von sechs Drittstaatsangehörigen ab, die nach der Invasion der Ukraine im Jahr 2022 aus diesem Land vertrieben worden waren und in Schweden vorübergehenden Schutz gemäß der Richtlinie 2001/55 erhalten hatten.

3. Nach Angaben der schwedischen Behörden kann eine Person, die vorübergehenden Schutz genießt, jederzeit einen Antrag auf Zuerkennung der Flüchtlingseigenschaft (Asyl) stellen. Jedoch wird die nationale Behörde ihren Antrag auf Zuerkennung eines subsidiären Schutzstatus, ohne Prüfung der Begründetheit, ablehnen.

4. Das vorlegende Gericht hat Zweifel an der Vereinbarkeit der nationalen Regelung des vorübergehenden Schutzes mit den Vorschriften des Unionsrechts über den Zugang zu internationalem Schutz.

I. Rechtlicher Rahmen

A. Unionsrecht

1. Richtlinie 2001/55

5. Art. 1 sieht vor:

„Ziel dieser Richtlinie ist es, Mindestnormen für die Gewährung vorübergehenden Schutzes im Falle eines Massenzustroms von Vertriebenen aus Drittländern, die nicht in ihr Herkunftsland zurückkehren können, festzulegen und eine ausgewogene Verteilung der Belastungen, die mit der Aufnahme dieser Personen und den Folgen dieser Aufnahme verbunden sind, auf die Mitgliedstaaten zu fördern."

6. Art. 2 bestimmt:

„Im Sinne dieser Richtlinie bezeichnet der Ausdruck

a) ‚vorübergehender Schutz' ein ausnahmehalber durchzuführendes Verfahren, das im Falle eines Massenzustroms oder eines bevorstehenden Massenzustroms von Vertriebenen aus Drittländern, die nicht in ihr Herkunftsland zurückkehren können, diesen Personen sofortigen, vorübergehenden Schutz garantiert, insbesondere wenn auch die Gefahr besteht, dass das Asylsystem diesen Zustrom nicht ohne Beeinträchtigung seiner Funktionsweise und ohne Nachteile für die betroffenen Personen oder andere um Schutz nachsuchende Personen auffangen kann;

…

e) ‚Flüchtlinge' Staatsangehörige von Drittländern oder Staatenlose im Sinne von Artikel 1 Abschnitt A der Genfer Flüchtlingskonvention;

…"

[5] Die Migrationsbehörde ist die für die Erteilung von Aufenthaltsgenehmigungen im Rahmen des vorübergehenden Schutzes sowie für die Prüfung von Anträgen auf Asyl und subsidiären Schutz zuständige Behörde.

7. Art. 3 sieht vor:

„(1) Der vorübergehende Schutz berührt nicht die Anerkennung des Flüchtlingsstatus im Sinne der Genfer Flüchtlingskonvention.

…

(5) Die Richtlinie berührt nicht die Befugnis der Mitgliedstaaten, für Personen, die durch den vorübergehenden Schutz begünstigt werden, günstigere Regelungen zu treffen oder beizubehalten."

8. In Art. 5 heißt es:

„(1) Das Bestehen eines Massenzustroms von Vertriebenen wird durch einen Beschluss des Rates festgestellt. Dieser Beschluss ergeht mit qualifizierter Mehrheit auf Vorschlag der Kommission, die außerdem jeden Antrag eines Mitgliedstaats prüft, wonach sie dem Rat einen Vorschlag unterbreiten soll.

…"

9. Art. 17 bestimmt:

„(1) Es ist zu gewährleisten, dass Personen, die vorübergehenden Schutz genießen, jederzeit einen Asylantrag stellen können.

(2) Die Prüfung etwaiger bei Ablauf des vorübergehenden Schutzes noch nicht bearbeiteter Asylanträge dieser Personen ist nach Ablauf des vorübergehenden Schutzes zum Abschluss zu bringen."

10. Art. 19 sieht vor:

„(1) Die Mitgliedstaaten können vorsehen, dass die sich aus dem vorübergehenden Schutz ergebenden Rechte nicht mit dem Status eines Asylbewerbers, dessen Antrag geprüft wird, kumuliert werden können.

(2) Wird eine Person, die für den vorübergehenden Schutz in Betracht kommt oder vorübergehenden Schutz genießt, nach Prüfung ihres Asylantrags nicht als Flüchtling anerkannt oder wird ihr gegebenenfalls keine andere Art von Schutz gewährt, so sehen die Mitgliedstaaten unbeschadet des Artikels 28 vor, dass die betreffende Person für die verbleibende Schutzdauer weiterhin vorübergehenden Schutz genießt oder in den Genuss dieses Schutzes gelangt."

2. Richtlinie 2011/95

11. Art. 1 („Zweck") bestimmt:

„Zweck dieser Richtlinie ist es, Normen für die Anerkennung von Drittstaatsangehörigen oder Staatenlosen als Personen mit Anspruch auf internationalen Schutz, für einen einheitlichen Status für Flüchtlinge oder für Personen, die Anspruch auf subsidiären Schutz haben, sowie für den Inhalt des zu gewährenden Schutzes festzulegen."

12. Art. 2 („Begriffsbestimmungen“) sieht vor:

„Im Sinne dieser Richtlinie bezeichnet der Ausdruck

a) ‚internationaler Schutz‘ die Flüchtlingseigenschaft und den subsidiären Schutzstatus im Sinne der Buchstaben e und g;

b) ‚Person, der internationaler Schutz zuerkannt wurde‘ eine Person, der die Flüchtlingseigenschaft gemäß Buchstabe e oder der subsidiäre Schutzstatus gemäß Buchstabe g zuerkannt wurde;

c) ‚Genfer Flüchtlingskonvention‘ das in Genf abgeschlossene Abkommen vom 28. Juli 1951 über die Rechtsstellung der Flüchtlinge in der durch das New Yorker Protokoll vom 31. Januar 1967 geänderten Fassung;

d) ‚Flüchtling‘ einen Drittstaatsangehörigen, der aus der begründeten Furcht vor Verfolgung wegen seiner Rasse, Religion, Nationalität, politischen Überzeugung oder Zugehörigkeit zu einer bestimmten sozialen Gruppe sich außerhalb des Landes befindet, dessen Staatsangehörigkeit er besitzt, und den Schutz dieses Landes nicht in Anspruch nehmen kann oder wegen dieser Furcht nicht in Anspruch nehmen will, oder einen Staatenlosen, der sich aus denselben vorgenannten Gründen außerhalb des Landes seines vorherigen gewöhnlichen Aufenthalts befindet und nicht dorthin zurückkehren kann oder wegen dieser Furcht nicht dorthin zurückkehren will und auf den Artikel 12 keine Anwendung findet;

e) ‚Flüchtlingseigenschaft‘ die Anerkennung eines Drittstaatsangehörigen oder eines Staatenlosen als Flüchtling durch einen Mitgliedstaat;

f) ‚Person mit Anspruch auf subsidiären Schutz‘ einen Drittstaatsangehörigen oder einen Staatenlosen, der die Voraussetzungen für die Anerkennung als Flüchtling nicht erfüllt, der aber stichhaltige Gründe für die Annahme vorgebracht hat, dass er bei einer Rückkehr in sein Herkunftsland oder, bei einem Staatenlosen, in das Land seines vorherigen gewöhnlichen Aufenthalts tatsächlich Gefahr liefe, einen ernsthaften Schaden im Sinne des Artikel 15 zu erleiden, und auf den Artikel 17 Absätze 1 und 2 keine Anwendung findet und der den Schutz dieses Landes nicht in Anspruch nehmen kann oder wegen dieser Gefahr nicht in Anspruch nehmen will;

g) ‚subsidiärer Schutzstatus‘ die Anerkennung eines Drittstaatsangehörigen oder Staatenlosen durch einen Mitgliedstaat als Person, die Anspruch auf subsidiären Schutz hat;

h) ‚Antrag auf internationalen Schutz‘ das Ersuchen eines Drittstaatsangehörigen oder Staatenlosen um Schutz durch einen Mitgliedstaat, wenn davon ausgegangen werden kann, dass der Antragsteller die Zuerkennung der Flüchtlingseigenschaft oder die Gewährung des subsidiären Schutzstatus anstrebt, und wenn er nicht ausdrücklich um eine andere, gesondert zu beantragende Form des Schutzes außerhalb des Anwendungsbereichs dieser Richtlinie ersucht;

…

m) ‚Aufenthaltstitel' jede von den Behörden eines Mitgliedstaats erteilte und entsprechend dem Recht dieses Mitgliedstaats ausgestellte Erlaubnis oder Genehmigung, die dem Drittstaatsangehörigen oder dem Staatenlosen den Aufenthalt im Hoheitsgebiet dieses Mitgliedstaats gestattet;

…"

13. Art. 18 („Zuerkennung des subsidiären Schutzstatus") bestimmt:

„Die Mitgliedstaaten erkennen einem Drittstaatsangehörigen oder einem Staatenlosen, der die Voraussetzungen der Kapitel II [(‚Prüfung von Anträgen auf internationalen Schutz')] und V [(‚Voraussetzungen für subsidiären Schutz')] erfüllt, den subsidiären Schutzstatus zu."

3. Richtlinie 2013/32

14. Art. 1 („Zweck") sieht vor:

„Mit dieser Richtlinie werden gemeinsame Verfahren für die Zuerkennung und Aberkennung des internationalen Schutzes gemäß der Richtlinie 2011/95/EU eingeführt."

15. Art. 2 („Begriffsbestimmungen") bestimmt:

„Im Sinne dieser Richtlinie bezeichnet der Ausdruck

…

b) ‚Antrag auf internationalen Schutz' oder ‚Antrag' das Ersuchen eines Drittstaatsangehörigen oder Staatenlosen um Schutz durch einen Mitgliedstaat, bei dem davon ausgegangen werden kann, dass er die Zuerkennung der Flüchtlingseigenschaft oder die Gewährung des subsidiären Schutzstatus anstrebt, und der nicht ausdrücklich um eine andere, gesondert zu beantragende Form des Schutzes außerhalb des Anwendungsbereichs der Richtlinie 2011/95/EU ersucht;

…

g) ‚Flüchtling' einen Drittstaatsangehörigen oder Staatenlosen, der die Voraussetzungen des Artikels 2 Buchstabe d der Richtlinie 2011/95/EU erfüllt;

h) ‚Person mit Anspruch auf subsidiären Schutz' einen Drittstaatsangehörigen oder Staatenlosen, der die Voraussetzungen des Artikels 2 Buchstabe f der Richtlinie 2011/95/EU erfüllt;

i) ‚internationaler Schutz' die Flüchtlingseigenschaft und den subsidiären Schutzstatus im Sinne der Buchstaben j und k;

j) ‚Flüchtlingseigenschaft' die Anerkennung eines Drittstaatsangehörigen oder Staatenlosen als Flüchtling durch einen Mitgliedstaat;

k) ‚subsidiärer Schutzstatus' die Anerkennung, durch einen Mitgliedstaat, eines Drittstaatsangehörigen oder Staatenlosen als Person mit Anspruch auf subsidiären Schutz;

…“

16. Art. 10 („Anforderungen an die Prüfung von Anträgen“) sieht vor:

„…

(2) Bei der Prüfung eines Antrags auf internationalen Schutz stellt die Asylbehörde zuerst fest, ob der Antragsteller die Voraussetzungen für die Anerkennung als Flüchtling erfüllt; ist dies nicht der Fall, wird festgestellt, ob der Antragsteller Anspruch auf subsidiären Schutz hat.

…“

B. Schwedisches Recht. Utlänningslagen (2005:716)[6]

17. Kapitel 21 § 5 bestimmt:

„Der Umstand, dass einem Ausländer eine Aufenthaltsgenehmigung mit vorübergehendem Schutz erteilt worden ist, steht der Prüfung eines Antrags auf Erteilung einer Aufenthaltsgenehmigung als Flüchtling gemäß Kapitel 4 § 1 nicht entgegen. Das Gleiche gilt für einen Antrag auf Zuerkennung der Flüchtlingseigenschaft gemäß Kapitel 4 § 3 und für einen Antrag auf Ausstellung eines Reisedokuments gemäß Kapitel 4 § 4.

Die Prüfung eines Antrags nach Absatz 1 kann nur aus besonderen Gründen aufgeschoben werden. Wurde der Antrag nicht vor Ablauf der Geltungsdauer des vorübergehenden Schutzes geprüft, so ist er so bald wie möglich nach diesem Zeitpunkt zu prüfen.“

II. Sachverhalt, Rechtsstreit und Vorlagefragen

18. Am 24. Februar 2022 verließen AA, ein Drittstaatsangehöriger mit einer unbefristeten Aufenthaltsgenehmigung in der Ukraine, sowie BA und ihre vier Kinder, allesamt ukrainische Staatsbürger, die Ukraine nach der russischen Invasion und reisten nach Schweden, wo sie eine Aufenthaltsgenehmigung mit vorübergehendem Schutz gemäß der Richtlinie 2001/55 erhielten. Anschließend stellten sie Anträge auf internationalen Schutz in Schweden.

19. Die Migrationsbehörde prüfte die Anträge auf internationalen Schutz und beschloss, in zwei Entscheidungen vom selben Tag,

– den Antrag von AA auf Zuerkennung der Flüchtlingseigenschaft als unbegründet abzulehnen und seinen Antrag auf Zuerkennung eines subsidiären Schutzstatus als unzulässig zurückzuweisen;

[6] Ausländergesetz Nr. 716 von 2005 (im Folgenden: Ausländergesetz).

– die Anträge von BA und ihren Kindern auf Zuerkennung der Flüchtlingseigenschaft als unbegründet abzulehnen und ihre Anträge auf Zuerkennung eines subsidiären Schutzstatus abzulehnen [7].

20. Die Antragsteller erhoben beim Förvaltningsrätten i Göteborg, migrationsdomstolen (Verwaltungsgericht Göteborg -Migrationsgericht, Schweden), Klage gegen die Entscheidung der Migrationsbehörde, mit der sie Folgendes beantragten:

– Zuerkennung der Flüchtlingseigenschaft und Ausstellung von Reisedokumenten oder Zuerkennung des Status als subsidiär Schutzberechtigter.

– Zurückverweisung der Sache an die Migrationsbehörde zur Prüfung der Frage, ob subsidiärer Schutz zuzuerkennen ist.

– Vorlage eines Vorabentscheidungsersuchens vor dem Gerichtshof der Europäischen Union.

21. Vor diesem Hintergrund legt das Förvaltningsrätten i Göteborg, migrationsdomstolen (Verwaltungsgericht Göteborg – Migrationsgericht), dem Gerichtshof folgende Fragen zur Vorabentscheidung vor:

1. Sind die Richtlinie 2011/95 und die Richtlinie 2013/32 auf Anträge auf Zuerkennung der Flüchtlingseigenschaft sowie auf Anträge auf Zuerkennung eines subsidiären Schutzstatus nach der Gewährung vorübergehenden Schutzes gemäß der Richtlinie 2001/55 anwendbar?

2. a) Sind Art. 17 Abs. 1 und Art. 19 Abs. 2 der Richtlinie 2001/55 dahin auszulegen, dass sich die Möglichkeit, einen „Asylantrag“ zu stellen, auf die Möglichkeit bezieht, sowohl einen Antrag auf Zuerkennung der Flüchtlingseigenschaft als auch einen Antrag auf Zuerkennung eines subsidiären Schutzstatus zu stellen und einen solchen Antrag im Licht der Richtlinien 2011/95 und 2013/32 prüfen zu lassen?

   b) Ist Art. 3 Abs. 1 der Richtlinie 2001/55 dahin auszulegen, dass der vorübergehende Schutz nach dieser Richtlinie der Zuerkennung des Status als subsidiär Schutzberechtigter nach der Richtlinie 2011/95 in Bezug auf Personen entgegensteht, die Anspruch auf vorübergehenden Schutz nach der erstgenannten Richtlinie haben oder diesen genießen?

3. Wenn Art. 17 Abs. 1 und Art. 19 Abs. 2 der Richtlinie 2001/55 auch für das Recht auf Beantragung eines subsidiären Schutzstatus nach der Richtlinie 2011/95 gelten, sind diese Artikel dann in Verbindung mit Art. 10 Abs. 2 der Richtlinie 2013/32 hinreichend klar und präzise, um unmittelbare Wirkung zu entfalten?

4. Sind nationale Rechtsvorschriften, die der schwedischen Regelung in Kapitel 21 § 5 des Ausländergesetzes entsprechen, wenn sie zwischen einem Antrag auf Zuerkennung des Flüchtlingsstatus und einem Antrag auf subsidiären Schutz nur das Recht anerkennen, den erstgenannten Antrag zu stellen, mit dem Unionsrecht vereinbar?

[7] In der mündlichen Verhandlung wurde die Frage aufgeworfen, ob das schwedische Recht den Begriff „Unzulässigkeit“ oder den Begriff „Ablehnung“ verwendet. Die Migrationsbehörde hat eingeräumt, dass sie Anträge auf subsidiären Schutz, die von Personen gestellt würden, die vorübergehenden Schutz genössen, ablehne, ohne die Begründetheit zu prüfen, d. h., ohne zu berücksichtigen, ob sie die erforderlichen Voraussetzungen erfüllten. Sie hat ebenfalls eingeräumt, dass eine solche Entscheidung tatsächlich der Feststellung der Unzulässigkeit des Antrags auf subsidiären Schutz gleichkomme. Sie hat darauf hingewiesen, dass die betreffenden Personen in Fällen wie dem vorliegenden einen zweiten Antrag auf subsidiären Schutz stellen könnten, der mit Ablauf des vorübergehenden Schutzes und unter Berücksichtigung der dann geltenden Bedingungen geprüft werde.

III. Verfahren vor dem Gerichtshof

22. Das Vorabentscheidungsersuchen ist am 11. März 2025 beim Gerichtshof eingegangen.

23. Der Gerichtshof hat beschlossen, das Vorabentscheidungsersuchen im Eilverfahren zu behandeln.

24. Die Kläger des Ausgangsverfahrens, die Migrationsbehörde, die schwedische Regierung und die Europäische Kommission haben schriftliche Erklärungen eingereicht. Sie alle sowie die bulgarische Regierung sind zur mündlichen Verhandlung am 10. Juli 2025 erschienen.

IV. Würdigung

A. Vorbemerkungen

1. Begriffliche und terminologische Klarstellungen

25. Einige der Probleme, die dieses Vorabentscheidungsersuchen aufwirft, ergeben sich daraus, dass „Schutz"-Regelungen, deren Bezeichnungen einander ähneln, nebeneinander bestehen. Es ist daher zu klären, was im Unionsrecht unter internationalem Schutz, Flüchtlingseigenschaft, subsidiärem Schutz und vorübergehendem Schutz zu verstehen ist.

26. Art. 78 AEUV sieht vor, dass die Union „eine gemeinsame Politik im Bereich Asyl, subsidiärer Schutz und vorübergehender Schutz [entwickelt]" (Abs. 1).

27. Die Maßnahmen in Bezug auf ein gemeinsames europäisches System umfassen im Sinne von Art. 78 Abs. 2 AEUV: a) einen in der ganzen Union gültigen einheitlichen Asylstatus für Drittstaatsangehörige; b) einen einheitlichen subsidiären Schutzstatus für Drittstaatsangehörige, die keinen europäischen Asylstatus erhalten, aber internationalen Schutz benötigen, und c) eine gemeinsame Regelung für den vorübergehenden Schutz von Vertriebenen im Fall eines Massenzustroms.

28. Art. 78 Abs. 3 AEUV regelt den Fall, dass sich ein oder mehrere Mitgliedstaaten aufgrund eines plötzlichen Zustroms von Drittstaatsangehörigen in einer Notlage befinden. In einem solchen Fall kann der Rat vorläufige Maßnahmen zugunsten der betreffenden Mitgliedstaaten erlassen [8].

29. Die Definition des *internationalen Schutzes* in Art. 2 Buchst. a und h der Richtlinie 2011/95 umfasst die Flüchtlingseigenschaft (Asyl im engeren Sinne) und den subsidiären Schutzstatus [9]. Eine Person, der internationaler Schutz zuerkannt wurde, kann eine solche Person sein, weil ihr entweder die Flüchtlingseigenschaft oder der subsidiäre Schutzstatus zuerkannt wurde.

[8] Zur Art dieser vorläufigen Maßnahmen und ihrem Verhältnis zu den Regelungen der Richtlinie 2001/55 vgl. Urteil vom 6. September 2017, Slowakei und Ungarn/Rat (C-643/15 und C-647/15, EU:C:2017:631, Rn. 256 und 257).

[9] Die Kommission hat in den Rn. 8 bis 10 ihrer schriftlichen Erklärungen und in der mündlichen Verhandlung ausgeführt, dass bei der Prüfung von Anträgen auf internationalen Schutz vorrangig zu prüfen sei, ob die Voraussetzungen für die Zuerkennung der Flüchtlingseigenschaft erfüllt seien. Nur wenn diese Voraussetzungen nicht erfüllt seien, sei es möglich, die entsprechenden Voraussetzungen des subsidiären Schutzstatus zu prüfen. Meines Erachtens ist es für dieses Verfahren (in dem die Anträge beide Status betrafen) nicht notwendig, zu klären, ob ein Antragsteller, der Kenntnis davon hat, dass er keinen Anspruch auf Zuerkennung der Flüchtlingseigenschaft hat, unmittelbar subsidiären Schutz beantragen kann.

30. Die Rechtsprechung des Gerichtshofs, nach der „… die Richtlinie 2011/95 … im Rahmen des ‚internationalen Schutzes' zwei unterschiedliche Schutzsysteme regelt, nämlich die Flüchtlingseigenschaft einerseits und den subsidiären Schutzstatus andererseits", steht hiermit im Einklang [10].

31. In diesem System ist das Genfer Abkommen über die Rechtsstellung der Flüchtlinge [11] nur für die Voraussetzungen der Zuerkennung der Flüchtlingseigenschaft relevant [12]. Die in dieser Konvention vorgesehene Regelung „[gilt] nur für Flüchtlinge … und nicht für Personen mit subsidiärem Schutzstatus" [13], der, „[w]ie sich aus den Erwägungsgründen 6 und 33 der Richtlinie 2011/95 ergibt, … den in [dieser] [K]onvention festgelegten Schutz der Flüchtlinge ergänzen" soll [14].

32. Im Rahmen dieser ergänzenden Funktion [15] weist der Gerichtshof dem *subsidiären Schutz*, der im Sekundärrecht durch die Richtlinie 2004/83/EG [16] eingeführt wurde, die später durch die Richtlinie 2011/95 ersetzt wurde, einen eigenen Wesensgehalt zu [17].

33. Schließlich enthält das Unionsrecht auch eine gemeinsame Regelung für die Gewährung *vorübergehenden Schutzes* für Vertriebene im Fall eines Massenzustroms, die ihre eigenen Besonderheiten aufweist und auf die ich weiter unten eingehe [18]. Die Mitgliedstaaten können ihrerseits für die durch den vorübergehenden Schutz begünstigten Personen günstigere Bedingungen vorsehen oder beibehalten.

[10] Urteil vom 13. September 2018, Ahmed (C-369/17, EU:C:2018:713, Rn. 38).

[11] Abkommen über die Rechtsstellung der Flüchtlinge, abgeschlossen am 28. Juli 1951 in Genf, in der durch das New Yorker Protokoll vom 31. Januar 1967 geänderten Fassung.

[12] Urteil vom 1. März 2016, Alo (C-443/14 und C-444/14, EU:C:2016:127, Rn. 28): „[D]ie Genfer Konvention [stellt], wie aus den Erwägungsgründen 4, 23 und 24 der Richtlinie 2011/95 hervorgeht, einen wesentlichen Bestandteil des internationalen Rechtsrahmens für den Schutz von Flüchtlingen [dar,] und … die Bestimmungen der Richtlinie über die Voraussetzungen für die Zuerkennung der Flüchtlingseigenschaft und über deren Inhalt … wurden [erlassen], um die zuständigen Behörden der Mitgliedstaaten bei der Anwendung der Konvention auf der Grundlage gemeinsamer Konzepte und Kriterien zu leiten".

[13] Urteil vom 13. September 2018, Ahmed (C-369/17, EU:C:2018:713, Rn. 42).

[14] Urteile vom 13. September 2018, Ahmed (C-369/17, EU:C:2018:713, Rn. 39, vom 30. Januar 2014, Diakité (C-285/12, EU:C:2014:39, Rn. 33, und vom 8. Mai 2014, N. (C-604/12, EU:C:2014:302, Rn. 31).

[15] Die Komplementarität ist im 33. Erwägungsgrund der Richtlinie 2011/95 enthalten: „Der subsidiäre Schutzstatus sollte den in der Genfer Flüchtlingskonvention festgelegten Schutz für Flüchtlinge ergänzen."

[16] Richtlinie des Rates vom 29. April 2004 über Mindestnormen für die Anerkennung und den Status von Drittstaatsangehörigen oder Staatenlosen als Flüchtlinge oder als Personen, die anderweitig internationalen Schutz benötigen, und über den Inhalt des zu gewährenden Schutzes (ABl. 2004, L 304, S. 12). Die Rechtsgrundlage für den subsidiären Schutz wurde im Vertrag zur Gründung der Europäischen Gemeinschaft (EGV) nicht ausdrücklich genannt. Obwohl in der Präambel der Richtlinie 2004/83 auf diesen Vertrag, „insbesondere auf Artikel 63 Absatz 1 Nummer 1 Buchstabe c), Nummer 2 Buchstabe a) und Nummer 3 Buchstabe a)" Bezug genommen wird, geht die Regelung des subsidiären Schutzes auf die „Schlussfolgerungen von Tampere" zurück, d. h. auf die Sondertagung des Europäischen Rates in Tampere vom 15. und 16. Oktober 1999.

[17] Bei der Umsetzung der Richtlinie 2004/83 in schwedisches Recht wurden für die Begriffe „subsidiärt skyddsbehövande" (subsidiärer Schutz) und „status som subsidiärt skyddsbehövande" (subsidiärer Schutzstatus) die Begriffe „alternativt skyddsbehövande" (alternativer Schutz) bzw. „alternativ skyddsstatusförklaring" (alternativer Schutzstatus) verwendet. Dessen ungeachtet werde ich, wenn ich mich auf die schwedischen Rechtsvorschriften beziehe, in der Terminologie der Richtlinien 2011/95 und 2013/32 den Begriff „subsidiärer Schutz" verwenden.

[18] Die Rechtsgrundlage für den vorübergehenden Schutz wurde in Art. 63 Abs. 2 Buchst. a des EG-Vertrags ausdrücklich genannt.

2. Das System des vorübergehenden Schutzes der Richtlinie 2001/55 und die Vertriebenen nach der Invasion der Ukraine

34. Mit der Richtlinie 2001/55 wurden „Mindestnormen für die Gewährung vorübergehenden Schutzes im Falle eines Massenzustroms von Vertriebenen aus Drittländern, die nicht in ihr Herkunftsland zurückkehren können“, festgelegt (Art. 1) [19].

35. Dieses System umfasst „ein ausnahmehalber durchzuführendes Verfahren, das im Fall eines Massenzustroms oder eines bevorstehenden Massenzustroms von Vertriebenen aus Drittländern, die nicht in ihr Herkunftsland zurückkehren können, diesen Personen sofortigen, vorübergehenden Schutz garantiert“ [20].

36. Art. 5 Abs. 1 der Richtlinie 2001/55 sieht vor: „Das Bestehen eines Massenzustroms von Vertriebenen wird durch einen Beschluss des Rates festgestellt. Dieser Beschluss ergeht mit qualifizierter Mehrheit auf Vorschlag der Kommission“.

37. Der Rat hat mit dem Durchführungsbeschluss (EU) 2022/382 [21] den vorübergehenden Schutz aktiviert. Insoweit

– hat er „das Bestehen eines Massenzustroms von Vertriebenen in die Union“ festgestellt, „die infolge eines bewaffneten Konflikts die Ukraine verlassen mussten“ [22];

– hat er den vorübergehenden Schutz für bestimmte Gruppen von Personen eingeführt, die seit dem Zeitpunkt der Invasion aus der Ukraine vertrieben wurden [23].

38. Der mit dem Durchführungsbeschluss 2022/382 eingeführte vorübergehende Schutz ist derzeit in Kraft [24], und die Kläger des Ausgangsverfahren genießen diesen Schutz.

[19] Zur Entstehungsgeschichte der Richtlinie 2001/55 vgl. Schlussanträge des Generalanwalts Richard de la Tour in den verbundenen Rechtssachen Kaduna (C-244/24 und C-290/24, EU:C:2024:911, Nr. 6).

[20] Art. 2 Buchst. a der Richtlinie 2001/55.

[21] Durchführungsbeschluss des Rates vom 4. März 2022 zur Feststellung des Bestehens eines Massenzustroms von Vertriebenen aus der Ukraine im Sinne des Artikels 5 der Richtlinie 2001/55/EG und zur Einführung eines vorübergehenden Schutzes (ABl. 2022, L 71, S. 1).

[22] Der Durchführungsbeschluss 2022/382 wurde in Anbetracht der Tatsache angenommen, dass „[a]m 24. Februar 2022 … russische Streitkräfte ausgehend von der Russischen Föderation, von Belarus und von ukrainischen Gebieten, die nicht von der Regierung des Landes kontrolliert werden, an mehreren Orten eine groß angelegte Invasion der Ukraine [starteten]“ und dass „[i]nfolgedessen … beträchtliche Teile des ukrainischen Hoheitsgebiets nun Gebiete bewaffneter Konflikte [sind], aus denen Tausende Personen geflohen sind oder immer noch fliehen“.

[23] Der Durchführungsbeschluss 2022/382 sieht zwei Arten von Adressaten vor: a) Personen mit obligatorischem Schutz, der sich aus dem Durchführungsbeschluss selbst ergibt, und b) Personen mit „fakultativem“ Schutz, der ihnen durch das nationale Recht des jeweiligen Mitgliedstaats gewährt wird.

[24] Der Durchführungsbeschluss 2022/382 ist zunächst für ein Jahr bis zum 4. März 2023 angewandt und dann bis zum 4. März 2024 verlängert worden. Der Rat hat beschlossen, den vorübergehenden Schutz mit dem Durchführungsbeschluss (EU) 2023/2409 vom 19. Oktober 2023 zur Verlängerung des mit dem Durchführungsbeschluss (EU) 2022/382 eingeführten vorübergehenden Schutzes (ABl. L, 2023/2409) bis zum 4. März 2025 zu verlängern. Der vorübergehende Schutz wurde ein weiteres Mal durch den Durchführungsbeschluss (EU) 2024/1836 des Rates vom 25. Juni 2024 zur Verlängerung des mit dem Durchführungsbeschluss (EU) 2022/382 eingeführten vorübergehenden Schutzes bis zum 4. März 2026 verlängert (ABl. L, 2024/1836). In der mündlichen Verhandlung hat die Kommission auf einen Vorschlag vom 4. Juni 2025 verwiesen, in dem sie den Rat ersucht, eine weitere Verlängerung bis zum 4. März 2027 zu beschließen.

3. Abgrenzung des Streitgegenstands

39. Die Migrationsbehörde lehnte die Anträge der Kläger auf folgender Grundlage ab:

– Die Antragsteller hätten eine Aufenthaltsgenehmigung mit vorübergehendem Schutz in Schweden gemäß Kapitel 21 des Ausländergesetzes.

– Dieses Kapitel lege zusammen mit der Richtlinie 2001/55 ein Verfahren mit Ausnahmecharakter fest, das vorrangig für Anträge auf Zuerkennung der Flüchtlingseigenschaft und des subsidiären Schutzstatus gelte.

– Kapitel 21 § 5 des Ausländergesetzes untersagt die Prüfung eines Antrags auf Zuerkennung eines subsidiären Schutzstatus eines Ausländers, der vorübergehenden Schutz genießt.

– Es besteht kein Spielraum dafür, dass eine unionsrechtskonforme Auslegung des schwedischen Rechts die Prüfung eines solchen Antrags erlaubt, und mithin besteht kein Anspruch auf Prüfung des subsidiären Schutzstatus, solange der vorübergehende Schutz andauert [25].

40. Das vorlegende Gericht hat Zweifel, ob das von der Migrationsbehörde angewandte Kriterium mit dem Unionsrecht vereinbar ist. Seine vier Vorlagefragen betreffen die Auslegung der Richtlinien 2001/55, 2011/95 und 2013/32 (erste, zweite und dritte Frage, deren gemeinsame Behandlung zweckmäßig ist) und die Vereinbarkeit des Ausländergesetzes mit dem Unionsrecht (vierte Frage).

B. Erste, zweite und dritte Vorlagefrage

41. Das vorlegende Gericht möchte im Wesentlichen wissen, ob die Richtlinien 2011/95 und 2013/32 auf Anträge auf Zuerkennung der Flüchtlingseigenschaft oder des subsidiären Schutzstatus anwendbar sind, wenn der vorübergehende Schutz nach der Richtlinie 2001/55 gewährt wurde.

42. Insbesondere beschränken sich die Fragen des vorlegenden Gerichts auf Art. 17 Abs. 1 und Art. 19 Abs. 2 der Richtlinie 2001/55, um festzustellen, ob diese auf Anträge auf subsidiären Schutz anwendbar sind.

43. Ich nehme bereits vorweg, dass nach meiner Auffassung, die sich mit der der Kläger, der Kommission und des vorlegenden Gerichts deckt, die Gewährung vorübergehenden Schutzes an eine Person (gemäß der Richtlinie 2001/55) nicht mit dem Antrag dieser Person auf Zuerkennung der Flüchtlingseigenschaft oder des subsidiären Schutzes unvereinbar ist.

44. Was die Flüchtlingseigenschaft betrifft, so lässt die Richtlinie 2001/55 keinen Raum für Zweifel: Gemäß Art. 3 Abs. 1 dieser Richtlinie „[berührt d]er vorübergehende Schutz … nicht die Anerkennung des Flüchtlingsstatus im Sinne der Genfer Flüchtlingskonvention“.

[25] Wie ich oben dargelegt habe, beabsichtigt die Migrationsbehörde, die Prüfung von Anträgen auf subsidiären Schutz auf den Zeitpunkt zu verschieben, zu dem der vorübergehende Schutz beendet ist, wobei die Prüfung auf der Grundlage neu gestellter Anträge erfolgen soll. Zu diesem Zeitpunkt könnte jedoch – nach dem Ende des Krieges in der Ukraine – der Schutzbedarf weggefallen sein.

45. Das Problem stellt sich in Bezug auf den subsidiären Schutzstatus. Als die Richtlinie 2001/55 erlassen wurde, sah das Unionsrecht den Begriff des subsidiären Schutzes noch nicht vor, der, wie ich bereits ausgeführt habe, durch die Richtlinie 2004/83 eingeführt wurde [26].

46. Die Richtlinie 2001/55 wurde nicht an die neue Regelung angepasst und bezieht sich ihrem Wortlaut nach ausschließlich auf „Flüchtlingsstatus“ und „Asyl“:

– Gemäß Art. 3 Abs. 1 „[berührt d]er vorübergehende Schutz … nicht die Anerkennung des Flüchtlingsstatus im Sinne der Genfer Flüchtlingskonvention“.

– In Kapitel IV („Zugang zum Asylverfahren im Rahmen des vorübergehenden Schutzes“) sieht Art. 17 Abs. 1 vor, dass für Personen, die vorübergehenden Schutz genießen, jederzeit die Möglichkeit gewährleistet ist, einen „Asylantrag“ zu stellen.

47. Eine isolierte Auslegung von Art. 17 Abs. 1 der Richtlinie 2001/55 könnte zu der Annahme verleiten, dass Personen, die vorübergehenden Schutz genießen, nur das Recht haben, einen Antrag auf Zuerkennung der Flüchtlingseigenschaft (Asyl), nicht aber des subsidiären Schutzstatus zu stellen. Wäre dies der Fall, könnten die Mitgliedstaaten eine Person von der Zuerkennung des subsidiären Schutzstatus mit der Begründung ausschließen, dass die Richtlinie 2001/55 diesen nicht erwähnt.

48. Die schwedische Regierung trägt in diesem Sinne vor, dass sich die Bezugnahme auf „andere Art[en] von Schutz“ in Art. 19 Abs. 2 der Richtlinie 2001/55 nicht auf den subsidiären Schutz beziehe, sondern auf die Fälle, in denen die Staaten von der Befugnis Gebrauch machten, für Personen, die nach Art. 3 Abs. 5 der Richtlinie vorübergehenden Schutz genießen, günstigere Maßnahmen zu treffen [27].

49. Ich bin jedoch der Auffassung, dass dieses Vorbringen unzutreffend ist.

50. Ein restriktives Verständnis des Begriffs „Asyl“ in Art. 17 Abs. 1 der Richtlinie 2001/55 würde den Kontext, in dem diese Richtlinie nach dem Inkrafttreten des AEU-Vertrags Anwendung findet, sowie die Ziele und die Tragweite der Nachfolgeregelung zum „internationalen Schutz“ außer Betracht lassen.

51. Unter diesem Gesichtspunkt ist Art. 17 der Richtlinie 2001/55 so auszulegen, dass Personen, die vorübergehenden Schutz genießen, das Recht haben, jederzeit einen Antrag auf *internationalen Schutz* zu stellen und einzureichen.

52. Ich schließe mich in dieser Einschätzung dem von der Kommission in ihren Leitlinien zum Durchführungsbeschluss 2022/382 [28] vertretenen Kriterium und dem vorlegenden Gericht an, für das der Begriff „Asylantrag“ gleichbedeutend ist mit der Definition des Begriffs „Antrag auf internationalen Schutz“ in den Richtlinien 2011/95 und 2013/32 [29].

[26] Gemäß Art. 40 der Richtlinie 2011/95 wurde die Richtlinie 2004/83 für die durch sie gebundenen Mitgliedstaaten mit Wirkung vom 21. Dezember 2013 aufgehoben.

[27] Rn. 14 der schriftlichen Erklärungen der schwedischen Regierung.

[28] Vgl. Abschnitt 7 der Mitteilung der Kommission zu operativen Leitlinien für die Umsetzung des Durchführungsbeschlusses 2022/382 des Rates zur Feststellung des Bestehens eines Massenzustroms von Vertriebenen aus der Ukraine im Sinne des Artikels 5 der Richtlinie 2001/55/EG und zur Einführung eines vorübergehenden Schutzes 2022/C 126 I/01 (ABl. 2022, C 126 I, S. 1).

[29] Dies geht aus der Vorlageentscheidung hervor, und zwar aus dem Teil, der sich auf die zweite Vorlagefrage bezieht.

53. Obwohl die Richtlinie 2001/55 erlassen wurde, bevor der AEU-Vertrag in Kraft getreten ist, ist ihre derzeitige Rechtsgrundlage gerade Art. 78 AEUV, in Einklang mit dem das Sekundärrecht auszulegen ist.

54. Art. 78 Abs. 2 AEUV sieht einen einheitlichen subsidiären Schutzstatus und eine gemeinsame Regelung für den vorübergehenden Schutz von Vertriebenen im Fall eines Massenzustroms vor. Es kann nicht sein, dass sich das System des vorübergehenden Schutzes nur auf die Flüchtlingseigenschaft bezieht und den Status des subsidiären Schutzes außer Acht lässt, wenn beide Teil desselben Rechtsinstituts „internationaler Schutz“ sind.

55. Der Gerichtshof

– hat festgestellt, dass die Mitgliedstaaten gegenüber einer Person, die die im Unionsrecht festgelegten Mindestanforderungen für die Zuerkennung der Flüchtlingseigenschaft oder des subsidiären Schutzstatus erfüllt, diese Zuerkennung vorbehaltlich der Ausschlussgründe vornehmen müssen [30];

– hat ferner entschieden, dass „der in dieser Richtlinie [2011/95] vorgesehene subsidiäre Schutzstatus grundsätzlich allen Drittstaatsangehörigen bzw. allen Staatenlosen zu gewähren ist, die bei ihrer Rückkehr in ihr Herkunftsland oder in das Land ihres gewöhnlichen Aufenthalts tatsächlich Gefahr laufen, einen ernsthaften Schaden im Sinne von Art. 15 der Richtlinie zu erleiden“ [31].

56. Die Einhaltung der Unionsvorschriften über den Zugang zum subsidiären Schutzstatus verpflichtet die Mitgliedstaaten daher in der Regel, den Antrag zu prüfen und den subsidiären Schutzstatus gegebenenfalls zuzuerkennen, es sei denn, die in den Richtlinien 2011/95 und 2013/32 vorgesehenen Ausschlussgründe, auf die ich später eingehen werde, sind erfüllt.

57. Diese Pflicht der Mitgliedstaaten impliziert im Umkehrschluss, dass die Vorschriften zum internationalen Schutz in ihrer Gesamtheit den Anspruchsberechtigten klar, präzise und unbedingt individuelle Rechte einräumen.

58. Obwohl die dritte Vorlagefrage die unmittelbare Wirkung von Art. 17 Abs. 1 und Art. 19 Abs. 2 der Richtlinie 2001/55 betrifft, bin ich der Ansicht, dass die unmittelbare Wirkung vielmehr gemeinsam aus der ersten dieser Bestimmungen und aus den Vorschriften der Richtlinien 2011/95 und 2013/32 abzuleiten ist, die speziell das Recht betreffen, einen Antrag auf internationalen Schutz zu stellen.

[30] Urteil vom 29. Juli 2019, Torubarov (C-556/17, EU:C:2019:626, Rn. 50): „Wenn … eine Person die vom Unionsrecht für die Erlangung eines dieser Status aufgestellten Mindestanforderungen erfüllt, weil sie die Voraussetzungen der Kapitel II und III [(Flüchtling)] bzw. der Kapitel II und V [(Begünstigter des subsidiären Schutzes)] der Richtlinie 2011/95 erfüllt, sind die Mitgliedstaaten – vorbehaltlich der in dieser Richtlinie vorgesehenen Ausschlussgründe – verpflichtet, den beantragten internationalen Schutz zuzuerkennen, wobei sie in dieser Hinsicht über kein Ermessen verfügen“.

[31] Urteil vom 23. Mai 2019, Bilali (C-720/17, EU:C:2019:448, Rn. 36), unter Anführung des Urteils vom 4. Oktober 2018, Ahmedbekova (C-652/16, EU:C:2018:801, Rn. 47).

1. Subsidiärer Schutz und vorübergehender Schutz

59. Nachdem dieser Grundsatz festgestellt und das Verhältnis zwischen der Flüchtlingseigenschaft und dem subsidiären Schutzstatus als Teil des allgemeinen Begriffs „internationaler Schutz“ bestimmt wurde, ist zu prüfen, wie sich diese beiden Status zu dem in der Richtlinie 2001/55 vorgesehenen vorübergehenden Schutz verhalten.

60. Der Gerichtshof hat sich mit dieser Frage in seinem Urteil Kaduna [32] befasst, dem die folgenden Feststellungen entnommen werden können:

– Der vorübergehende Schutz hängt mit dem System für internationalen Schutz insgesamt (Flüchtlingseigenschaft und subsidiärer Schutz) zusammen, denn, „[w]as … die Wahrung der Ziele und der praktischen Wirksamkeit der Richtlinie 2001/55 betrifft, so geht aus deren Art. 2 Buchst. a … hervor, dass es u. a. Ziel des vorübergehenden Schutzmechanismus ist, die Funktionsweise des Systems für internationalen Schutz in den Mitgliedstaaten zu erhalten“ [33].

– Die Richtlinie 2001/55 – im Licht ihrer Art. 3 und 17 – „stellt …u. a. sicher, dass Drittstaatsangehörige und Staatenlose, die vorübergehenden Schutz genießen, nach einer angemessenen Prüfung ihrer individuellen Lage weiterhin tatsächlich die Möglichkeit haben, internationalen Schutz zu erlangen“ [34].

– Personen, die vorübergehenden Schutz genießen, wird kurzfristig ein geringerer Schutzumfang garantiert als derjenige, der sich aus der Gewährung internationalen Schutzes im Sinne der Richtlinie 2011/95 ergibt [35].

– „[Es] liefe [dem Ziel des tatsächlichen Zugangs zum internationalen Schutz] und der praktischen Wirksamkeit der Richtlinie 2001/55 zuwider, wenn die Prüfung eines Antrags auf internationalen Schutz, den … [Drittstaatsangehörige] und [Staatenlose] gegebenenfalls gestellt haben und über den noch nicht entschieden worden ist, nach Ablauf des … vorübergehenden Schutzes nicht unter strikter Einhaltung der sich aus der Richtlinie 2013/32 ergebenden Anforderungen zum Abschluss gebracht würde“ [36].

61. Nach Ansicht des Gerichtshofs haben Drittstaatsangehörige oder Staatenlose, die gemäß der Richtlinie 2001/55 vorübergehenden Schutz genießen, das Recht, internationalen Schutz zu beantragen (und zwar in seinen beiden Aspekten der Flüchtlingseigenschaft und des subsidiären Schutzstatus).

62. Rn. 129 des Urteils Kaduna enthält eine Feststellung, die in Ermangelung weiterer Differenzierungen das Recht auf Beantragung internationalen Schutzes von dem Zeitpunkt abhängig zu machen scheint, an dem der vorübergehende Schutz endet. In dieser Randnummer heißt es, dass „… die betreffenden Drittstaatsangehörigen und Staatenlosen nach Beendigung des

[32] Urteil vom 19. Dezember 2024, Kaduna (C-244/24 und C-290/24, EU:C:2024:1038) (im Folgenden: Urteil Kaduna).

[33] Ebd. (Rn. 125).

[34] Ebd. (Rn. 126 und 127).

[35] Ebd. (Rn. 127 in Verbindung mit Rn. 82). In der mündlichen Verhandlung hat die schwedische Regierung eingeräumt, dass Personen mit subsidiärem Schutzstatus Zugang zu weiter gehenden (sozialen und anderen) Leistungen haben als Personen, die vorübergehenden Schutz genießen. Die Migrationsbehörde hat betont, dass, selbst wenn dies der Fall sein sollte, dieses geringere Leistungsniveau für Personen, die vorübergehenden Schutz genössen, ausreichend sei.

[36] Ebd. (Rn. 128).

… vorübergehenden Schutzes nicht daran gehindert werden [dürfen], ihr Recht auf Stellung eines Antrags auf internationalen Schutz, das einen wesentlichen Schritt im Verfahren zur Zuerkennung dieses Schutzes ist, tatsächlich auszuüben“.

63. Angesichts des Kontexts, in dem Rn. 129 des Urteils Kaduna steht, schränkt diese Randnummer die Rechte der betreffenden Personen jedoch keineswegs ein, sondern unterstreicht den Umfang des Rechts der betreffenden Personen auf Zugang zur Flüchtlingseigenschaft oder zum subsidiären Schutzstatus zu jeder Zeit, während oder nach dem Ende des vorübergehenden Schutzes.

64. Wenn ich das Urteil Kaduna richtig auslege, ist es möglich, einen Antrag auf internationalen Schutz zu stellen, wenn man bereits vorübergehenden Schutz genießt.

65. Diese Auffassung wird durch das Urteil Kaduna bestätigt, in dem abgelehnt wird, dass der Aufenthalt von Personen, die vorübergehenden Schutz genießen, ab dem Zeitpunkt automatisch illegal wird, zu dem dieser Schutz beendet wird. Es wird anerkannt, dass „einige Personen u. a. einen Antrag auf internationalen Schutz gestellt und als solche grundsätzlich ein Recht auf Verbleib im Hoheitsgebiet des betreffenden Mitgliedstaats haben [können]“ [37].

66. Kurz gesagt können Personen, die gemäß der Richtlinie 2001/55 vorübergehenden Schutz genießen, jederzeit internationalen Schutz – in seinen beiden Bedeutungen – beantragen.

67. Dieser Regelung steht Art. 3 Abs. 3 der Richtlinie 2013/33/EU [38] nicht entgegen, der die Fälle von der Anwendung dieser Richtlinie ausschließt, in denen die Bestimmungen der Richtlinie 2001/55 angewendet wurden [39]. Dieser Ausschluss kann im Umkehrschluss so ausgelegt werden, dass durch das Fehlen einer solchen Bestimmung in der Richtlinie 2013/32 festgestellt wird, dass diese Richtlinie in Fällen von vorübergehendem Schutz gemäß der Richtlinie 2001/55 gilt.

68. Eine Analyse der materiellen Anwendungsbereiche der Richtlinie 2001/55 und der Richtlinie 2013/33 in Bezug auf die Aufnahme von Personen, die einen Antrag auf internationalen Schutz stellen, bestätigt die bisherigen Ausführungen:

– Die Richtlinie 2013/33, die die Richtlinie 2011/95 und die Richtlinie 2013/32 ergänzt, befasst sich mit der individuellen Situation von Personen, die internationalen Schutz beantragen, um ihnen „im Rahmen der Aufnahmebedingungen … Vorteile [zu gewähren]“ (wie in Art. 2 Buchst. f der Richtlinie 2013/33 bestimmt), solange ihr Antrag zur Entscheidung anhängig ist. Die Richtlinie 2001/55 hingegen befasst sich mit Situationen eines Massenzustroms von Vertriebenen.

– Die unterschiedliche Bezeichnung des Adressaten der Leistungen schließt Überschneidungen nicht aus: Eine Person inmitten einer Massenvertreibung infolge eines Krieges kann für eine der Formen des internationalen Schutzes in Frage kommen.

[37] Ebd. (Rn. 154).

[38] Richtlinie des Europäischen Parlaments und des Rates vom 26. Juni 2013 zur Festlegung von Normen für die Aufnahme von Personen, die internationalen Schutz beantragen (ABl. 2013, L 180, S. 96). Gemäß ihrem Art. 3 Abs. 3 „[findet d]iese Richtlinie … keine Anwendung, wenn die Bestimmungen der Richtlinie 2001/55 … angewendet werden“. In diesem Sinne lautet auch Art. 3 Abs. 3 ihrer Vorgängerin, der Richtlinie 2003/9/EG des Rates vom 27. Januar 2003 zur Festlegung von Mindestnormen für die Aufnahme von Asylbewerbern in den Mitgliedstaaten (ABl. 2003, L 31, S. 18).

[39] Angeführt in den schriftlichen Erklärungen der Migrationsbehörde.

– Entscheidend ist, dass die Gleichwertigkeit von Inhalt und Umfang des in der Richtlinie 2001/55 vorgesehenen Schutzes und der Aufnahmebedingungen der Richtlinie 2013/33 es folgerichtig erscheinen lässt, dass die Richtlinie 2013/33 ihre eigene Nichtanwendung vorsieht, wenn bereits ein anderes System zur Hilfeleistung in Kraft ist.

69. Dieselbe Logik erklärt, weshalb Art. 19 Abs. 1 der Richtlinie 2001/55 die Mitgliedstaaten ermächtigt, die sich aus dem vorübergehenden Schutz ergebenden Rechte nicht mit dem Status eines Asylbewerbers, dessen Antrag geprüft wird, zu kumulieren.

2. Beschränkungen bei der Gewährung internationalen Schutzes

70. Die Mitgliedstaaten sind verpflichtet, denjenigen, die die erforderlichen Voraussetzungen erfüllen, internationalen Schutz zu gewähren, unbeschadet der in der Richtlinie 2011/95 vorgesehenen Ausschlussgründe.

71. In den Art. 12 und 17 der Richtlinie 2011/95 sind die Gründe für den Ausschluss der Zuerkennung der Flüchtlingseigenschaft bzw. des subsidiären Schutzes aufgeführt. Keiner dieser Ausschlussgründe sieht den Umstand vor, Begünstigter des vorübergehenden Schutzes zu sein.

72. Die abschließende Aufzählung[40] der Gründe für die Unzulässigkeit des Antrags auf internationalen Schutz in Art. 33 Abs. 2 der Richtlinie 2013/32 umfasst ebenso wenig den Umstand, Begünstigter des vorübergehenden Schutzes zu sein[41].

73. Die Richtlinie 2001/55 räumt den Mitgliedstaaten jedoch bestimmte Befugnisse ein, um den Zugang zum internationalen Schutz im Fall eines Massenzustroms von Vertriebenen zu beschränken. Sie berücksichtigt zu diesem Zweck die Auswirkungen, die dieser Faktor auf das nationale Asylsystem haben kann. In Art. 2 Buchst. a der Richtlinie 2001/55, der den vorübergehenden Schutz definiert, erinnert daran, dass im Fall eines Massenzustroms von Vertriebenen „die Gefahr“ besteht, dass das Asylsystem „diesen Zustrom nicht ohne Beeinträchtigung seiner Funktionsweise … auffangen kann“.

74. Das Bestreben, die nationalen Asylsysteme nicht zusammenbrechen zu lassen, wenn der vorübergehende Schutz für Personen, die durch die Invasion der Ukraine vertrieben werden, geregelt wird, wurde im Durchführungsbeschluss 2022/382 und seinen späteren Verlängerungen deutlich gemacht. Dieses Bestreben spiegelt sich im 16. Erwägungsgrund des

[40] Zu ihrem abschließenden Charakter vgl. Urteil vom 19. März 2020, Bevándorlási és Menekültügyi Hivatal (Tompa) (C-564/18, EU:C:2020:218, Rn. 30).

[41] Nach Rn. 51 des Urteils vom 1. August 2022, Bundesrepublik Deutschland (Außerhalb des Aufnahmestaats geborenes Kind von Flüchtlingen) (C-720/20, EU:C:2022:603), „folgt aus dem abschließenden Charakter der Aufzählung in Art. 33 Abs. 2 der [Richtlinie 2013/32] und dem Ausnahmecharakter der in dieser Aufzählung enthaltenen Unzulässigkeitsgründe, dass [er] eng auszulegen ist und daher nicht auf eine Situation angewendet werden kann, die nicht seinem Wortlaut entspricht“.

Durchführungsbeschlusses 2022/382[42], im siebten Erwägungsgrund des Durchführungsbeschlusses 2023/2409[43] sowie in den Erwägungsgründen 7 und 8 des Durchführungsbeschlusses 2024/1836[44] wider.

75. Die Staaten haben daher einen gewissen Spielraum, um die Bearbeitungsdauer von Anträgen auf internationalen Schutz zur Vermeidung einer Überlastung ihrer nationalen Asylsysteme anzupassen[45].

76. Diese Überlastungsgefahr kann nach Entscheidung des Unionsgesetzgebers vorübergehende Beschränkungen des Rechts auf Zugang zu internationalem Schutz für Personen, die vorübergehenden Schutz genießen, rechtfertigen. In einem solchen Fall kommt es auf eine Anpassung der Reaktion an die tatsächlichen Möglichkeiten an, mit einer außergewöhnlichen Situation umzugehen, die durch die Massenflucht von Vertriebenen verursacht wurde.

77. Die Richtlinie 2001/55 ist somit Teil der gemeinsamen Regelung zur Prüfung von Anträgen auf internationalen Schutz, die bereits die Möglichkeit vorsieht, die betreffende Entscheidung aufzuschieben, wenn „eine große Anzahl von Drittstaatsangehörigen oder Staatenlosen gleichzeitig internationalen Schutz beantragt, so dass es in der Praxis sehr schwierig ist, das Verfahren innerhalb der Frist von sechs Monaten abzuschließen“ (Art. 31 Abs. 3 Unterabs. 3 Buchst. b der Richtlinie 2013/32)[46].

78. Meines Erachtens können solche vorübergehenden Beschränkungen jedoch nicht dazu führen, dass ein Antrag auf subsidiären Schutz *für unzulässig zu erklären ist*[47]. Die gemeinsame Regelung des internationalen Schutzes lässt es nicht zu, dass eine nationale Regelung es als Regelfall vorsieht, dass *alle Anträge* auf subsidiären Schutz von Personen, die vorübergehenden Schutz genießen, als unzulässig abzuweisen sind.

79. Die Verordnung (EU) Nr. 604/2013[48] bezieht sich auf eine durch die Ankunft einer außergewöhnlich hohen Zahl internationalen Schutz begehrender Drittstaatsangehöriger gekennzeichnete Situation[49]. In Art. 33 dieser Verordnung wird „ein Mechanismus zur Frühwarnung, Vorsorge und Krisenbewältigung“ geschaffen, „der zur Umsetzung von

[42] „Die Einführung des vorübergehenden Schutzes wird voraussichtlich … den Mitgliedstaaten zugutekommen, da die Vertriebenen infolge der mit dem vorübergehenden Schutz verbundenen Rechte nicht unverzüglich internationalen Schutz beantragen müssen und sich folglich *die Gefahr einer Überlastung ihrer Asylsysteme* verringert“. Hervorhebung nur hier.

[43] „Die Verlängerung des vorübergehenden Schutzes wird auch dazu beitragen, dass die Asylsysteme der Mitgliedstaaten nicht durch einen erheblichen Anstieg der Anträge auf internationalen Schutz überlastet werden, die von den Personen, die bis zum 4. März 2024 vorübergehenden Schutz genießen, oder danach von Menschen, die vor dem Krieg in der Ukraine fliehen und vor dem 4. März 2025 in der Union ankommen, gestellt werden könnten, wenn der vorübergehende Schutz an diesem Tag enden würde.“

[44] Es ist erkennbar, dass „die Effizienz der nationalen Asylsysteme weiterhin bedroht [ist]; würde der vorübergehende Schutz bald enden, würden gleichzeitig alle Anspruchsberechtigten gleichzeitig internationalen Schutz beantragen“.

[45] Das Vorabentscheidungsersuchen C-249/25 (beim Gerichtshof anhängige Rechtssache) wirft die Frage auf, ob die Mitgliedstaaten die Bearbeitung eines Antrags auf internationalen Schutz einer Person, die vorübergehenden Schutz genießt, *aussetzen* können. Im Fall des vorliegenden Vorabentscheidungsersuchens hingegen haben die schwedischen Behörden diese Bearbeitung nicht ausgesetzt, sondern schlicht den Antrag auf Zuerkennung des subsidiären Schutzstatus in der bereits dargelegten Weise abgelehnt. Auf die in der mündlichen Verhandlung gestellte Frage, ob die Aussetzung der Entscheidungsfrist nicht eher dem Grundsatz der Verhältnismäßigkeit entspreche als die Unzulässigkeit von Anträgen auf subsidiären Schutz, hat die schwedische Regierung geantwortet, dies sei Sache der Migrationsbehörde als unabhängiger Behörde, und es sei nicht Sache der Regierung, zu beurteilen, wie diese Behörde die Vorschriften anwende.

[46] Urteil vom 8. Mai 2025, Zimir (C-662/23, EU:C:2025:326, Rn. 32).

[47] In dem Sinne, auf den ich in Nr. 7 der vorliegenden Schlussanträge Bezug genommen habe.

[48] Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates vom 26. Juni 2013 zur Festlegung der Kriterien und Verfahren zur Bestimmung des Mitgliedstaats, der für die Prüfung eines von einem Drittstaatsangehörigen oder Staatenlosen in einem Mitgliedstaat gestellten Antrags auf internationalen Schutz zuständig ist (ABl. 2013, L 180, S. 31) (im Folgenden: Dublin-III-Verordnung).

[49] Urteil vom 26. Juli 2017, Jafari (C-646/16, EU:C:2017:586, Rn. 96).

Präventivmaßnahmen dient, die u. a. verhindern sollen, dass die Anwendung der Verordnung infolge einer konkreten Gefahr der Ausübung besonderen Druckes auf das Asylsystem eines Mitgliedstaats beeinträchtigt wird“ [50].

80. Aber auch in diesen Fällen hat der Unionsgesetzgeber die Mitgliedstaaten nicht ermächtigt, von sich aus zu entscheiden, dass Anträge auf internationalen Schutz automatisch für unzulässig zu erklären sind.

3. Zwischenergebnis

81. Zusammenfassend schlage ich folgende Antwort auf die ersten drei Vorlagefragen vor:

– Die Auslegung der Richtlinie 2001/55 im Licht der Richtlinien 2011/95 und 2013/32 gestattet es, dass Drittstaatsangehörige oder Staatenlose, die gemäß der Richtlinie 2001/55 vorübergehenden Schutz genießen, internationalen Schutz beantragen können, und zwar in seinen beiden Aspekten der Flüchtlingseigenschaft und des subsidiären Schutzstatus.

– Art. 17 Abs. 1 der Richtlinie 2001/55, Art. 18 der Richtlinie 2011/95 und Art. 10 der Richtlinie 2013/32 haben unmittelbare Wirkung, soweit sie Drittstaatsangehörigen oder Staatenlosen das Recht zuerkennen, einen Antrag auf internationalen Schutz zu stellen.

C. Vierte Vorlagefrage

82. In Anbetracht der von mir vorgeschlagenen Antwort auf die ersten drei Vorlagefragen wäre das Ausländergesetz mit dem Unionsrecht unvereinbar, wenn es Personen, die vorübergehenden Schutz genießen, gänzlich verbieten würde, subsidiären Schutz zu beantragen.

83. Es ist Sache des vorlegenden Gerichts, das nationale Recht auszulegen. Vorbehaltlich seiner Würdigung halte ich es für denkbar, Kapitel 21 § 5 des Ausländergesetzes unionsrechtskonform dahin auszulegen, dass auf Anträge auf subsidiären Schutz analog dieselbe Prüfungsregelung angewandt wird wie auf Anträge auf Zuerkennung der Flüchtlingseigenschaft, da es sich bei beiden um Anträge auf *internationalen Schutz* handelt [51].

84. Wenn das vorlegende Gericht eine solche Auslegung für unmöglich hielte (*contra legem*), müsste es die Bestimmungen des Ausländergesetzes, die den hier in Rede stehenden Sachverhalt regeln, unangewendet lassen.

[50] Ebd. (Rn. 95).

[51] Kapitel 21 § 5 Abs. 1 des Ausländergesetzes bezieht sich auf die Vereinbarkeit der Erteilung der Aufenthaltsgenehmigung an eine Person, die vorübergehenden Schutz genießt, mit der Prüfung der Beantragung einer Aufenthaltsgenehmigung als Flüchtling. In Kapitel 21 § 5 Abs. 2 heißt es: „Die Prüfung eines Antrags nach Absatz 1 kann nur aus besonderen Gründen aufgeschoben werden.“

85. Die Erklärungen der schwedischen Regierung und der Migrationsbehörde unterstreichen das Ziel, das nationale Asylsystem zu schützen. Da der vorübergehende Schutz ein Ausnahmemechanismus sei, wäre dieses Ziel gefährdet, wenn Schweden verpflichtet wäre, Gesuche um subsidiären Schutz während des Zeitraums des vorübergehenden Schutzes zu prüfen [52].

86. Diesem Argument könnte gegebenenfalls gefolgt werden (wenn die Gefahr eines Zusammenbruchs des Systems nachgewiesen wird), um Entscheidungen zurückzustellen, die – nach einer Prüfung der Begründetheit – über Anträge auf internationalen Schutz ergehen, oder um den Mechanismus zur Frühwarnung, Vorsorge und Bewältigung von Asylkrisen zu aktivieren, aber nicht, um die Unzulässigkeit solcher Anträge zu rechtfertigen, wenn sie ein Gesuch um Gewährung des subsidiären Schutzstatus beinhalten.

87. Die schwedische Regierung und die Migrationsbehörde versuchen, die Beschränkung der Prüfung auf Anträge auf Zuerkennung der Flüchtlingseigenschaft mit den internationalen Verpflichtungen des schwedischen Staates gemäß der Genfer Flüchtlingskonvention zu rechtfertigen [53].

88. Auch dieser Auffassung kann nicht gefolgt werden. Zwar steht Kapitel 21 § 5 des Ausländergesetzes insofern im Einklang mit der Genfer Flüchtlingskonvention und dem Unionsrecht, dass Personen, die vorübergehenden Schutz genießen, durch diese Vorschrift erlaubt wird, die Zuerkennung der Flüchtlingseigenschaft zu beantragen. Schweden kommt somit seinen „internationalen Verpflichtungen“ nach, verstößt aber gegen Unionsrecht, wenn es diesen Begünstigten die Möglichkeit verwehrt, einen Antrag auf subsidiären Schutz zu stellen, der nicht in der Genfer Flüchtlingskonvention vorgesehen ist, aber durch Art. 78 AEUV und die Richtlinien 2011/95 und 2013/32 vorgeschrieben ist.

V. Ergebnis

89. In Anbetracht dessen schlage ich vor, dem Förvaltningsrätten i Göteborg, migrationsdomstolen (Verwaltungsgericht Göteborg – Migrationsgericht, Schweden) wie folgt zu antworten:

Art. 3, 17 und 19 der Richtlinie 2001/55/EG des Rates vom 20. Juli 2001 über Mindestnormen für die Gewährung vorübergehenden Schutzes im Falle eines Massenzustroms von Vertriebenen und Maßnahmen zur Förderung einer ausgewogenen Verteilung der Belastungen, die mit der Aufnahme dieser Personen und den Folgen dieser Aufnahme verbunden sind, auf die Mitgliedstaaten,

in Verbindung mit Art. 1, Art. 2 Buchst. a, f, g und h sowie Art. 18 der Richtlinie 2011/95/EU des Europäischen Parlaments und des Rates vom 13. Dezember 2011 über Normen für die Anerkennung von Drittstaatsangehörigen oder Staatenlosen als Personen mit Anspruch auf internationalen Schutz, für einen einheitlichen Status für Flüchtlinge oder für Personen mit Anrecht auf subsidiären Schutz und für den Inhalt des zu gewährenden Schutzes

[52] Rn. 4, 6, 7, 8 und 10 der Erklärungen der schwedischen Regierung und mehrere (nicht nummerierte) Randnummern der Erklärungen der Migrationsbehörde. In der mündlichen Verhandlung haben sowohl die schwedische Regierung als auch die schwedische Migrationsbehörde auf mögliche Gefahren für ihr Asylsystem hingewiesen, aber nicht angegeben, welche objektiven Umstände dieses System in einer Weise gefährden könnten, die es erforderlich machen würde, Anträge von Personen, die vorübergehenden Schutz genießen, auf Zuerkennung des subsidiären Schutzstatus automatisch und ohne vorherige Prüfung abzulehnen.

[53] Rn. 13 der Erklärungen der schwedischen Regierung und ein (nicht nummerierter) Absatz der Erklärungen der Migrationsbehörde.

und in Verbindung mit Art. 2 Buchst. b, h, i und k sowie Art. 10 Abs. 2 der Richtlinie 2013/32/EU des Europäischen Parlaments und des Rates vom 26. Juni 2013 zu gemeinsamen Verfahren für die Zuerkennung und Aberkennung des internationalen Schutzes

sind dahin auszulegen, dass

Drittstaatsangehörige oder Staatenlose, die gemäß der Richtlinie 2001/55 vorübergehenden Schutz genießen, internationalen Schutz beantragen können, und zwar in seinen beiden Aspekten der Flüchtlingseigenschaft und des subsidiären Schutzstatus gemäß den Richtlinien 2011/95 und 2013/32.

Art. 17 Abs. 1 der Richtlinie 2001/55, Art. 18 der Richtlinie 2011/95 und Art. 10 der Richtlinie 2013/32 haben unmittelbare Wirkung, soweit sie Drittstaatsangehörigen oder Staatenlosen das Recht einräumen, einen Antrag auf internationalen Schutz zu stellen.

Diese Bestimmungen stehen Rechtsvorschriften oder einer ständigen Verwaltungspraxis eines Mitgliedstaats entgegen, wonach in dem Fall, dass ein Vertriebener, der vorübergehenden Schutz genießt, einen Antrag auf Zuerkennung des subsidiären Schutzstatus stellt, der Antrag abzuweisen ist, ohne zu prüfen, ob die Voraussetzungen für diesen Status vorliegen.