Sammlung der Rechtsprechung

URTEIL DES GERICHTSHOFS (Dritte Kammer)

1. Oktober 2026*

„Vorlage zur Vorabentscheidung – Raum der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts – Asylpolitik – Richtlinie 2001/55/EG – 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 – Art. 17 Abs. 2 – Richtlinie 2013/32/EU – Gemeinsame Verfahren für die Zuerkennung und Aberkennung des internationalen Schutzes – Gewährung internationalen Schutzes für eine Person, die vorübergehend Schutz gemäß der Richtlinie 2001/55 genießt – Art. 31 – Nationale Verwaltungspraxis, wonach während des vorübergehenden Schutzes die für die Entscheidung über einen Antrag auf internationalen Schutz vorgesehene Frist ausgesetzt wird“

In der Rechtssache C-249/25 [Jilin] [i]

betreffend ein Vorabentscheidungsersuchen nach Art. 267 AEUV, eingereicht vom Raad van State (Staatsrat, Niederlande) mit Entscheidung vom 2. April 2025, beim Gerichtshof eingegangen am 2. April 2025, in dem Verfahren

Minister van Asiel en Migratie

gegen

UB

erlässt

DER GERICHTSHOF (Dritte Kammer)

unter Mitwirkung des Kammerpräsidenten C. Lycourgos, der Richterin O. Spineanu-Matei sowie der Richter S. Rodin (Berichterstatter), N. Piçarra und N. Fenger,

Generalanwalt: M. Campos Sánchez-Bordona,

Kanzler: A. Calot Escobar,

aufgrund des schriftlichen Verfahrens,

unter Berücksichtigung der Erklärungen

* Verfahrenssprache: Niederländisch.

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

– von UB, vertreten durch F. Zeven, Advocaat,

– der niederländischen Regierung, vertreten durch M. H. S. Gijzen und J. Langer als Bevollmächtigte,

– der belgischen Regierung, vertreten durch L. Jans und M. Van Regemorter als Bevollmächtigte,

– der deutschen Regierung, vertreten durch J. Möller und R. Kanitz als Bevollmächtigte,

– der polnischen Regierung, vertreten durch B. Majczyna und D. Lutostańska als Bevollmächtigte,

– der Europäischen Kommission, vertreten durch F. Blanc, M. Debieuvre und L. Haasbeek als Bevollmächtigte,

nach Anhörung der Schlussanträge des Generalanwalts in der Sitzung vom 16. April 2026

folgendes

Urteil

1 Das Vorabentscheidungsersuchen betrifft die Auslegung von Art. 17 Abs. 2 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 (ABl. 2001, L 212, S. 12) und von Art. 31 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 (ABl. 2013, L 180, S. 60).

2 Es ergeht im Rahmen eines Rechtsstreits zwischen dem Minister van Asiel en Migratie (Minister für Asyl und Migration, Niederlande) (im Folgenden: Minister) und UB betreffend die Frage, ob der Minister befugt ist, die Bearbeitung des von UB gestellten Antrags auf internationalen Schutz auszusetzen, solange UB vorübergehenden Schutz nach der Richtlinie 2001/55 genießt.

Rechtlicher Rahmen

Unionsrecht

Richtlinie 2001/55

3 Der 18. Erwägungsgrund der Richtlinie 2001/55 lautet:

„Im Einklang mit den internationalen Verpflichtungen der Mitgliedstaaten und den Bestimmungen des Vertrags sollten Regeln für den Zugang zum Asylverfahren im Rahmen des vorübergehenden Schutzes im Falle eines Massenzustroms von Vertriebenen festgelegt werden."

4 Art. 1 dieser Richtlinie bestimmt:

„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."

5 Art. 2 Buchst. a, c und d der Richtlinie sieht vor:

„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;

…

c) ‚Vertriebene' Staatsangehörige von Drittländern oder Staatenlose, die ihr Herkunftsland oder ihre Herkunftsregion haben verlassen müssen oder … evakuiert wurden und wegen der in diesem Land herrschenden Lage nicht sicher und dauerhaft zurückkehren können, und die gegebenenfalls in den Anwendungsbereich von Artikel 1 Abschnitt A [des am 28. Juli 1951 in Genf unterzeichneten und am 22. April 1954 in Kraft getretenen Abkommens über die Rechtsstellung der Flüchtlinge (*United Nations Treaty Series*, Bd. 189, S. 150, Nr. 2545 [1954]) in der durch das am 31. Januar 1967 in New York abgeschlossene und am 4. Oktober 1967 in Kraft getretene Protokoll über die Rechtsstellung der Flüchtlinge ergänzten Fassung (im Folgenden: Genfer Flüchtlingskonvention)] oder von sonstigen internationalen oder nationalen Instrumenten, die internationalen Schutz gewähren, fallen. Dies gilt insbesondere für Personen,
   i) die aus Gebieten geflohen sind, in denen ein bewaffneter Konflikt oder dauernde Gewalt herrscht;
   ii) die ernsthaft von systematischen oder weit verbreiteten Menschenrechtsverletzungen bedroht waren oder Opfer solcher Menschenrechtsverletzungen sind;

d) ‚Massenzustrom' den Zustrom einer großen Zahl Vertriebener, die aus einem bestimmten Land oder einem bestimmten Gebiet kommen, unabhängig davon, ob der Zustrom in die [Europäische] Gemeinschaft spontan erfolgte oder beispielsweise durch ein Evakuierungsprogramm unterstützt wurde."

6 Art. 3 Abs. 1 der Richtlinie 2001/55 lautet:

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

7 Art. 17 dieser Richtlinie 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."

8 Art. 19 der Richtlinie 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."

Richtlinie 2011/95/EU

9 Art. 1 („Zweck") 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 (ABl. 2011, L 337, S. 9) 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."

10 In Art. 2 Buchst. h und i dieser Richtlinie heißt es:

„Im Sinne dieser Richtlinie bezeichnet der Ausdruck

…

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;

i) ‚Antragsteller' einen Drittstaatsangehörigen oder Staatenlosen, der einen Antrag auf internationalen Schutz gestellt hat, über den noch keine rechtskräftige Entscheidung ergangen ist."

Richtlinie 2013/32

11 Art. 1 („Zweck“) der Richtlinie 2013/32 lautet:

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

12 Art. 2 („Begriffsbestimmungen“) Buchst. b der Richtlinie 2013/32 sieht vor:

„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] ersucht.“

13 Art. 3 („Anwendungsbereich“) Abs. 1 der Richtlinie 2013/32 bestimmt:

„Diese Richtlinie gilt für alle Anträge auf internationalen Schutz, die im Hoheitsgebiet – einschließlich an der Grenze, in den Hoheitsgewässern oder in den Transitzonen – der Mitgliedstaaten gestellt werden, sowie für die Aberkennung des internationalen Schutzes.“

14 Art. 31 („Prüfungsverfahren“) Abs. 3 bis 5 der Richtlinie lautet:

„(3) Die Mitgliedstaaten stellen sicher, dass das Prüfungsverfahren innerhalb von sechs Monaten nach förmlicher Antragstellung zum Abschluss gebracht wird.

Ist ein Antrag gemäß dem Verfahren nach Maßgabe der Verordnung (EU) Nr. 604/2013 [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)] zu behandeln, so beginnt die Sechsmonatsfrist, sobald der für die Prüfung zuständige Mitgliedstaat gemäß jener Verordnung bestimmt ist, sich der Antragsteller im Hoheitsgebiet dieses Mitgliedstaats befindet und er von der zuständigen Behörde betreut wird.

Die Mitgliedstaaten können die in dem vorliegenden Absatz festgelegte Sechsmonatsfrist um höchstens neun weitere Monate verlängern, wenn

a) sich in tatsächlicher und/oder rechtlicher Hinsicht komplexe Fragen ergeben;

b) 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;

c) die Verzögerung eindeutig darauf zurückzuführen ist, dass der Antragsteller seinen Pflichten nach Artikel 13 nicht nachgekommen ist.

Ausnahmsweise können die Mitgliedstaaten die Fristen gemäß diesem Absatz in ausreichend begründeten Fällen um höchstens drei Monate überschreiten, wenn dies erforderlich ist, um eine angemessene und vollständige Prüfung des Antrags auf internationalen Schutz zu gewährleisten.

(4) Die Mitgliedstaaten können unbeschadet der Artikel 13 und 18 der Richtlinie [2011/95] den Abschluss des Prüfungsverfahrens aufschieben, wenn von der Asylbehörde aufgrund einer aller Voraussicht nach vorübergehenden ungewissen Lage im Herkunftsstaat vernünftigerweise nicht erwartet werden kann, innerhalb der in Absatz 3 festgelegten Fristen zu entscheiden. In einem solchen Fall gehen die Mitgliedstaaten wie folgt vor:

a) Sie überprüfen mindestens alle sechs Monate die Lage in diesem Herkunftsstaat;

b) sie unterrichten die betroffenen Antragsteller innerhalb einer angemessenen Frist über die Gründe der Verschiebung;

c) sie unterrichten die [Europäische] Kommission innerhalb einer angemessenen Frist über die Verschiebung der Verfahren für diesen Herkunftsstaat.

(5) Die Mitgliedstaaten schließen das Prüfungsverfahren in jedem Fall innerhalb einer maximalen Frist von 21 Monaten nach der förmlichen Antragstellung ab.“

Niederländisches Recht

Allgemeines Gesetz über das Verwaltungsrecht

15 Art. 6:12 der Algemene wet bestuursrecht (Allgemeines Gesetz über das Verwaltungsrecht) vom 4. Juni 1992 (Stb. 1992, Nr. 315) sieht vor:

„(1) Richtet sich die Klage dagegen, dass eine Entscheidung nicht rechtzeitig erlassen wurde, … so gilt [für die Klageerhebung] keine Frist.

(2) Die Klageschrift kann eingereicht werden, sobald

a) die Behörde es unterlassen hat, rechtzeitig eine Entscheidung zu erlassen …, und

b) seit dem Tag, an dem der Betroffene der Behörde schriftlich mitgeteilt hat, dass sie nicht rechtzeitig entschieden hat, zwei Wochen vergangen sind.

…“

16 Art. 8:55d des Allgemeinen Gesetzes über das Verwaltungsrecht bestimmt:

„(1) Ist die Klage begründet und noch keine Entscheidung bekannt gegeben worden, so bestimmt das Verwaltungsgericht, dass die Behörde binnen zwei Wochen nach dem Tag, an dem das Urteil übersandt worden ist, eine Entscheidung bekannt zu geben hat.

(2) Das Verwaltungsgericht setzt in seinem Urteil für jeden Tag, an dem die Behörde dem Urteil nicht nachkommt, ein zusätzliches Zwangsgeld fest. …

(3) In besonderen Fällen oder wenn dies erforderlich ist, um anderen Rechtsvorschriften nachzukommen, kann das Verwaltungsgericht eine andere Frist bestimmen oder eine andere Maßnahme ergreifen.“

Ausländergesetz 2000

17 Art. 42 der Vreemdelingenwet 2000 (im Folgenden: Ausländergesetz 2000) vom 23. November 2000 (Stb. 2000, Nr. 495) sieht vor:

„(1) Über einen Antrag auf Erteilung eines befristeten Aufenthaltstitels … wird innerhalb von sechs Monaten nach Eingang des Antrags entschieden.

…

(4) Die Frist nach Abs. 1 kann um höchstens neun Monate verlängert werden, wenn

…

(5) Sollte es für eine angemessene und vollständige Bearbeitung des Antrags erforderlich sein, kann die Frist nach einer Verlängerung gemäß Abs. 4 noch einmal um höchstens drei Monate verlängert werden. …“

18 Art. 43 Abs. 1 des Ausländergesetzes 2000 bestimmt:

„Durch Entscheidung [des] Ministers kann die in Art. 42 Abs. 1 vorgesehene Frist für bestimmte Gruppen von Ausländern, die einen Antrag auf Erteilung eines befristeten Aufenthaltstitels … gestellt haben, auf höchstens 21 Monate verlängert werden, wenn voraussichtlich für einen kurzen Zeitraum Unsicherheit in Bezug auf die Situation im Herkunftsland bestehen wird und deshalb vernünftigerweise nicht entschieden werden kann, ob dem Antrag … stattgegeben werden kann.“

19 In Art. 43a dieses Gesetzes heißt es:

„Abweichend von Art. 42 Abs. 1 … ergeht die Entscheidung über den Antrag auf Erteilung eines befristeten Aufenthaltstitels im Sinne von Art. 28 bei Ausländern, die vorübergehenden Schutz genießen, zu einem Zeitpunkt zwischen dem Eingang des Antrags und sechs Monaten nach Ablauf des vorübergehenden Schutzes. …“

Verordnung zur Durchführung des Ausländergesetzes

20 Art. 3.1a des Besluit tot uitvoering van de Vreemdelingenwet (Verordnung zur Durchführung des Ausländergesetzes) vom 23. November 2000 (Stb. 2000, Nr. 497) bestimmt:

„(1) Das Stellen eines Antrags auf Erteilung eines befristeten Aufenthaltstitels wegen Asyls hat zur Folge, dass die Abschiebung nicht erfolgt, solange ein Beschluss nach Art. 5 Abs. 3 der Richtlinie [2001/55] in Kraft ist, wenn der Ausländer

a) zu der in einem Beschluss des Rates der Europäischen Union nach Art. 5 Abs. 3 der Richtlinie [2001/55] bezeichneten spezifischen Gruppe von Ausländern gehört;

b) Ehegatte eines Ausländers im Sinne von Buchst. a oder der nicht verheiratete Lebensgefährte, mit dem der Ausländer eine dauerhafte Beziehung unterhält, ist und zum Zeitpunkt der Ereignisse, die zu dem oben genannten Beschluss geführt haben, mit diesem zusammenwohnte;

c) das minderjährige, unverheiratete leibliche oder adoptierte Kind eines Ausländers im Sinne von Buchst. a oder b ist;

d) ein anderer naher Familienangehöriger eines Ausländers im Sinne von Buchst. a ist, der zum Zeitpunkt der Ereignisse, die zu dem oben genannten Beschluss geführt haben, vollständig oder größtenteils von diesem Ausländer abhängig war, mit der Familie zusammenwohnte und dessen Zurücklassen zu einer Notlage führen würde, oder

e) zu der durch Ministerialverordnung zu bestimmenden Gruppe von Ausländern aus demselben Land oder derselben Region wie der Ausländer im Sinne von Buchst. a gehört, die aus dem gleichen Grund Vertriebene sind und nicht bereits in einem anderen Land, das Partei des AEU-Vertrags oder des Abkommens über den Europäischen Wirtschaftsraum [vom 2. Mai 1992 (ABl. 1994, L 1, S. 3)] ist, Schutz genießen.

…“

Ausgangsrechtsstreit und Vorlagefragen

21 UB, ein chinesischer Staatsangehöriger uigurischer Abstammung, reiste am 7. März 2022 mit seiner ukrainischen Ehefrau und dem gemeinsamen Kind in die Niederlande ein. Am 13. April 2022 stellte er bei der zentralen Meldestelle für Asylsuchende in Ter Apel (Niederlande) einen Asylantrag.

22 Nachdem die zuständige Behörde mit der Prüfung dieses Asylantrags begonnen hatte, stellte sie fest, dass UB als Familienangehöriger einer ukrainischen Staatsangehörigen, der vor dem 24. Februar 2022 mit seiner Frau und dem gemeinsamen Kind in der Ukraine wohnte, Anspruch auf vorübergehenden Schutz habe. Unter diesen Umständen teilte der Minister UB noch am Tag seiner Anhörung zu seinem Asylantrag mit, dass dieser Antrag nicht weiter zu prüfen sei, da UB die Voraussetzungen für den vorübergehenden Schutz erfülle. Nach Ablauf des vorübergehenden Schutzes könne die Bearbeitung des Asylantrags wieder aufgenommen werden.

23 Mit Schreiben vom 16. Januar 2024 rügte UB, der Minister habe über seinen Asylantrag nicht binnen der in der Richtlinie 2013/32 vorgesehenen Frist entschieden. Da auch zwei Wochen nach Versendung dieses Schreibens keine Entscheidung vorlag, erhob UB Untätigkeitsklage bei der Rechtbank Den Haag, zittingsplaats Arnhem (Bezirksgericht Den Haag, Sitzungsort Arnhem, Niederlande).

24 Die Rechtbank Den Haag, zittingsplaats Arnhem (Bezirksgericht Den Haag, Sitzungsort Arnhem) war der Auffassung, dass die Höchstdauer von 21 Monaten, binnen deren gemäß der Richtlinie 2013/32 das Verfahren zur Prüfung eines Asylantrags abgeschlossen sein müsse, jedenfalls mit der Stellung dieses Antrags begonnen habe. Folglich hätte der Minister im vorliegenden Fall spätestens im Januar 2024 über den Asylantrag entscheiden müssen, weil UB seinen Asylantrag am 13. April 2022 gestellt habe. Da der Minister nicht rechtzeitig eine Entscheidung erlassen

habe, verurteilte dieses Gericht ihn dazu, innerhalb von acht Wochen nach dem Urteil über den Asylantrag zu entscheiden und setzte ein Zwangsgeld in Höhe von 100 Euro für jeden Tag der Fristüberschreitung bis zu einem Höchstbetrag von 7 500 Euro fest.

25 Der Minister legte beim Raad van State (Staatsrat, Niederlande), dem vorlegenden Gericht, ein Rechtsmittel gegen das Urteil der Rechtbank Den Haag, zittingsplaats Arnhem (Bezirksgericht Den Haag, Sitzungsort Arnhem) ein.

26 Mit diesem Rechtsmittel macht der Minister geltend, dass sich weder aus dem Wortlaut der Bestimmungen der Richtlinie 2013/32 betreffend die Fristen für die Entscheidung über einen Asylantrag noch aus dem „dieser Richtlinie zugrunde liegenden Gedanken“ entnehmen lasse, dass diese Fristen auch in den durch die Richtlinie 2001/55 geregelten außergewöhnlichen Situationen Anwendung fänden.

27 Das vorlegende Gericht weist darauf hin, dass die Richtlinie 2001/55 am 16. Dezember 2004 in niederländisches Recht umgesetzt worden sei. Aus dieser Umsetzung ergebe sich, dass ein Asylantrag gestellt werden müsse, um vorübergehenden Schutz erhalten zu können. Die Frist für die Entscheidung über einen Asylantrag werde ausgesetzt, solange vorübergehender Schutz bestehe, so dass über den Antrag erst nach Ablauf des vorübergehenden Schutzes entschieden werden müsse.

28 Nach Auffassung des vorlegenden Gerichts muss es für die Entscheidung des bei ihm anhängigen Rechtsstreits feststellen, wie die für die Entscheidung über einen Antrag auf internationalen Schutz vorgesehene Frist zu bestimmen sei, wenn die Person, die einen solchen Antrag gestellt habe, auch vorübergehenden Schutz genieße.

29 Das vorlegende Gericht weist insoweit darauf hin, dass eine wörtliche Auslegung von Art. 17 Abs. 2 der Richtlinie 2001/55 ergebe, dass diese Vorschrift „offen formuliert“ sei. Zwar obliege es dem betreffenden Mitgliedstaat, die Prüfung eines Asylantrags entweder während des vorübergehenden Schutzes oder nach dessen Ablauf zum Abschluss zu bringen, doch präzisiere diese Vorschrift weder, wann die Prüfung des Asylantrags tatsächlich beginnen müsse, noch wie lange sie dauern dürfe.

30 Ganz allgemein gebe der Wortlaut der einschlägigen Bestimmungen der Richtlinie 2001/55 und der Richtlinie 2013/32 keinen eindeutigen Aufschluss darüber, wie die sich im vorliegenden Fall stellende Rechtsfrage zu beantworten sei.

31 Bei der Prüfung des Kontexts, in den sich die Richtlinie 2001/55 einfügt, stellt das vorlegende Gericht fest, dass der Unionsgesetzgeber mit dieser Richtlinie die Erforderlichkeit anerkannt habe, vertriebenen Personen einen „sofortigen, vorübergehenden Schutz“ in den Mitgliedstaaten bieten zu können, insbesondere wenn zudem die Gefahr bestehe, dass die Asylsysteme der Mitgliedstaaten den Zustrom von Personen, die internationalen Schutz beantragten, nicht gut auffangen könnten. Gleichwohl sähen weder die Richtlinie 2001/55 noch die Richtlinie 2013/32 noch die Richtlinie 2005/85/EG des Rates vom 1. Dezember 2005 über Mindestnormen für Verfahren in den Mitgliedstaaten zur Zuerkennung und Aberkennung der Flüchtlingseigenschaft (ABl. 2005, L 326, S. 13) Ausnahmeregelungen für die Situationen vor, die unter die Richtlinie 2001/55 fielen.

32 Ganz allgemein ist das vorlegende Gericht der Auffassung, es könne nicht anhand einer Gesamtschau der Richtlinien 2001/55 und 2013/32 sowie der Rechtsprechung des Gerichtshofs mit Gewissheit den Schluss ziehen, dass es möglich sei, über einen Asylantrag einer vorübergehenden Schutz genießenden Person nicht zu entscheiden, solange dieser vorübergehende Schutz andauere.

33 Unter diesen Umständen hat der Raad van State (Staatsrat) beschlossen, das Verfahren auszusetzen und dem Gerichtshof folgende Fragen zur Vorabentscheidung vorzulegen:

1. Ist Art. 17 Abs. 2 der Richtlinie 2001/55 dahin auszulegen, dass diese Bestimmung die Mitgliedstaaten dazu ermächtigt, die Bearbeitung eines Antrags auf internationalen Schutz einer Person, die vorübergehenden Schutz genießt, für den Zeitraum des vorübergehenden Schutzes auszusetzen?

2. Sind die Entscheidungsfristen gemäß Art. 31 der Richtlinie 2013/32 dahin auszulegen, dass sie in dem Fall, in dem ein Antrag auf internationalen Schutz einer Person, die vorübergehenden Schutz genießt, vor Beginn oder während des Zeitraums des vorübergehenden Schutzes gestellt wird, erst nach Ablauf des Zeitraums des vorübergehenden Schutzes zu laufen beginnen bzw. weiterlaufen?

Zu den Vorlagefragen

34 Mit seinen beiden Fragen, die zusammen zu prüfen sind, möchte das vorlegende Gericht im Wesentlichen wissen, ob Art. 17 Abs. 2 der Richtlinie 2001/55 und Art. 31 der Richtlinie 2013/32 dahin auszulegen sind, dass sie dem entgegenstehen, dass die Behörden eines Mitgliedstaats die Prüfung von Anträgen auf internationalen Schutz, die von vorübergehenden Schutz genießenden Personen gestellt wurden, automatisch aussetzen, solange dieser vorübergehende Schutz noch andauert, so dass die Frist für das Erlassen einer Entscheidung über diese Anträge auf internationalen Schutz erst nach Ablauf des vorübergehenden Schutzes beginnt oder weiterläuft.

35 Wie in ihrem Art. 1 angegeben, ist Ziel der Richtlinie 2001/55 die Festlegung von Mindestnormen für die Gewährung vorübergehenden Schutzes im Falle eines Massenzustroms von Vertriebenen aus Drittländern, die nicht in ihr Herkunftsland zurückkehren können, und die Förderung einer ausgewogenen Verteilung der mit der Aufnahme dieser Personen und den Folgen dieser Aufnahme verbundenen Belastungen auf die Mitgliedstaaten. Weiter geht aus Art. 2 Buchst. a der Richtlinie hervor, dass die Umsetzung dieses Schutzes u. a. verhindern soll, dass das System zur Gewährung internationalen Schutzes durch die massive und gleichzeitige Einreichung von Anträgen dieser Personen auf Zuerkennung der Flüchtlingseigenschaft überlastet wird; dies gilt sowohl im Interesse dieser Personen als auch im Interesse anderer um internationalen Schutz nachsuchender Personen.

36 Diese Regelung für vorübergehenden und sofortigen Schutz, die eine Ausprägung des in Art. 80 AEUV genannten Grundsatzes der Solidarität und der gerechten Aufteilung der Verantwortlichkeiten unter den Mitgliedstaaten bei der Umsetzung der Asylpolitik darstellt, hat jedoch, wie in den Erwägungsgründen 2 und 13 sowie in Art. 2 Buchst. a der Richtlinie hervorgehoben wird, besonderen Charakter und muss den Fällen von Massenzuströmen von Vertriebenen vorbehalten sein. Darüber hinaus verleiht sie ihren Begünstigten begrenztere

Rechte als diejenigen, die sich aus der Gewährung internationalen Schutzes im Sinne der Richtlinie 2011/95 ergeben (Urteil vom 19. Dezember 2024, Kaduna, C-244/24 und C-290/24, EU:C:2024:1038, Rn. 82 sowie die dort angeführte Rechtsprechung).

37 Nach ständiger Rechtsprechung sind bei der Auslegung einer Unionsvorschrift nicht nur deren Wortlaut, sondern gegebenenfalls auch ihr Zusammenhang und die Ziele zu berücksichtigen, die mit der Regelung, zu der sie gehört, verfolgt werden. Die Entstehungsgeschichte einer unionsrechtlichen Vorschrift kann ebenfalls relevante Anhaltspunkte für deren Auslegung liefern (vgl. Urteile vom 17. November 1983, Merck, 292/82, EU:C:1983:335, Rn. 12, vom 3. Oktober 2013, Inuit Tapiriit Kanatami u. a./Parlament und Rat, C-583/11 P, EU:C:2013:625, Rn. 50, sowie vom 26. März 2026, Gonrieh, C-819/25 PPU, EU:C:2026:252, Rn. 47 und die dort angeführte Rechtsprechung).

38 Erstens ist dem Wortlaut von Art. 17 Abs. 2 der Richtlinie 2001/55 zu entnehmen, dass diese Vorschrift sich darauf beschränkt, eine Regel zu den Modalitäten der Prüfung der Anträge auf internationalen Schutz nach Ablauf des vorübergehenden Schutzes festzulegen, jedoch ohne dabei die Modalitäten der Prüfung dieser Anträge während des vorübergehenden Schutzes zu präzisieren und insbesondere ohne zu präzisieren, ob die Mitgliedstaaten von einer solchen Prüfung absehen können, solange dieser Schutz andauert.

39 Zweitens ist in Bezug auf den Kontext, in den sich Art. 17 Abs. 2 der Richtlinie 2001/55 einfügt, sowie auf dessen Entstehungsgeschichte als Erstes darauf hinzuweisen, dass nach Art. 3 Abs. 1 der Richtlinie 2001/55 der vorübergehende Schutz nicht die Anerkennung des Flüchtlingsstatus im Sinne der Genfer Flüchtlingskonvention berührt, während nach Art. 17 Abs. 1 dieser Richtlinie zu gewährleisten ist, dass Personen, die vorübergehenden Schutz genießen, „jederzeit“ einen Asylantrag stellen können.

40 Außerdem geht aus Art. 19 Abs. 2 der Richtlinie 2001/55 hervor, dass eine Person, die für den vorübergehenden Schutz in Betracht kommt oder vorübergehenden Schutz genießt, wenn sie nach Prüfung ihres Asylantrags nicht als Flüchtling anerkannt wird oder ihr gegebenenfalls keine andere Art von Schutz gewährt wird, für die Dauer des vorübergehenden Schutzes vorübergehenden Schutz erhält oder diesen weiterhin genießt.

41 Folglich ergibt sich aus den oben genannten Vorschriften der Richtlinie 2001/55, dass der Unionsgesetzgeber keine Regelung einführen wollte, bei der ohne Weiteres von der Anwendung der Verfahren zur Gewährung internationalen Schutzes abgewichen oder diese ausgesetzt würde, sondern dass er vielmehr vorsah, dass solche Verfahren durchgeführt werden können, solange der vorübergehende Schutz gilt.

42 Als Zweites ergibt sich, wie vom Generalanwalt in den Nrn. 42 bis 45 seiner Schlussanträge ausgeführt, aus den Vorarbeiten zur Richtlinie 2001/55, dass die Mitgliedstaaten mangels einer Einigung über die Möglichkeit, die Prüfung von Anträgen auf internationalen Schutz während des vorübergehenden Schutzes auszusetzen, beschlossen haben, diese Möglichkeit nicht in die Richtlinie aufzunehmen, obwohl sie im ursprünglichen Vorschlag der Kommission vorgesehen war.

43 Folglich kann nicht angenommen werden, dass der Unionsgesetzgeber in Art. 17 Abs. 2 der Richtlinie 2001/55 diese Möglichkeit implizit vorgesehen hat.

44 Somit ergibt sich aus den oben genannten Vorschriften der Richtlinie 2001/55 sowie aus der Entstehungsgeschichte ihres Art. 17 Abs. 2, dass der Unionsgesetzgeber keine Regelung einführen wollte, bei der ohne Weiteres von der Anwendung der Verfahren zur Gewährung internationalen Schutzes abgewichen würde oder werden könnte oder diese ausgesetzt würde, sondern dass er vielmehr vorsah, dass solche Verfahren durchgeführt werden können, während der vorübergehende Schutz gilt.

45 Als Drittes sind auch die in den Richtlinien 2011/95 und 2013/32 enthaltenen allgemeinen Regeln betreffend die Verfahren zur Gewährung internationalen Schutzes zu berücksichtigen. Insoweit ist darauf hinzuweisen, dass es zum einen in Art. 1 der Richtlinie 2011/95 heißt, dass der Zweck dieser Richtlinie darin besteht, 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. Zudem ergibt sich aus Art. 1 in Verbindung mit Art. 2 Buchst. h und i dieser Richtlinie, dass sie alle Ersuchen um Schutz regelt, bei denen davon ausgegangen werden kann, dass die Zuerkennung der Flüchtlingseigenschaft angestrebt wird, und die in einem Mitgliedstaat von einem Drittstaatsangehörigen oder einem Staatenlosen gestellt wurden.

46 Zum anderen geht aus Art. 1 und Art. 3 Abs. 1 der Richtlinie 2013/32 hervor, dass diese Richtlinie, mit der gemeinsame Verfahren für die Zuerkennung und Aberkennung des internationalen Schutzes gemäß der Richtlinie 2011/95 eingeführt werden, für alle Anträge auf internationalen Schutz gilt, die im Hoheitsgebiet – einschließlich an der Grenze, in den Hoheitsgewässern oder in den Transitzonen – der Mitgliedstaaten gestellt werden.

47 Aus diesen Vorschriften ergibt sich, dass der Unionsgesetzgeber die Personen, die internationalen Schutz beantragen und zum Zeitpunkt der Antragstellung bereits vorübergehenden Schutz genießen, keineswegs vom Anwendungsbereich der Richtlinien 2011/95 und 2013/32 ausgeschlossen hat.

48 Somit ist mangels gegenteiliger Angaben in den Richtlinien 2011/95 und 2013/32 davon auszugehen, dass die in diesen Richtlinien festgelegten allgemeinen Regeln normalerweise auf solche Personen, die internationalen Schutz beantragen, anwendbar sind. Insbesondere muss bei den in Art. 31 der Richtlinie 2013/32 genannten Fristen davon ausgegangen werden, dass sie grundsätzlich für die Prüfung eines Antrags auf internationalen Schutz unabhängig davon verbindlich sind, ob der Antragsteller bereits vorübergehenden Schutz genießt.

49 Dieses Ergebnis wird dadurch bestätigt, dass der Unionsgesetzgeber den Mitgliedstaaten für die Verlängerung der Prüfungsfrist von Anträgen auf internationalen Schutz ein gewisses Ermessen eingeräumt hat, wenn objektive Gründe eine solche Verlängerung rechtfertigen.

50 Insbesondere sieht Art. 31 Abs. 3 Unterabs. 3 Buchst. b der Richtlinie 2013/32 vor, dass die Mitgliedstaaten die Sechsmonatsfrist für die Prüfung von Anträgen auf internationalen Schutz verlängern können, wobei diese Frist nicht mehr als weitere neun Monate betragen darf, 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 Sechsmonatsfrist abzuschließen.

51 Weiter geht aus Art. 31 Abs. 3 Unterabs. 4 der Richtlinie 2013/32 hervor, dass die Mitgliedstaaten die in Art. 31 Abs. 3 Unterabs. 1 und Unterabs. 3 Buchst. b dieser Richtlinie vorgesehenen Fristen von sechs und neun weiteren Monaten in ausreichend begründeten Fällen um höchstens drei Monate überschreiten können, wenn dies erforderlich ist, um eine angemessene und vollständige Prüfung des Antrags auf internationalen Schutz zu gewährleisten.

52 Überdies ist Art. 31 Abs. 4 und 5 der Richtlinie 2013/32 zu entnehmen, dass die Mitgliedstaaten den Abschluss des Verfahrens zur Prüfung eines Antrags auf internationalen Schutz aufschieben können, wenn von der Asylbehörde aufgrund einer aller Voraussicht nach vorübergehenden ungewissen Lage im Herkunftsstaat vernünftigerweise nicht erwartet werden kann, innerhalb der in Art. 31 Abs. 3 festgelegten Fristen zu entscheiden, solange eine endgültige Frist von 21 Monaten nicht überschritten wird.

53 Folglich erlaubt Art. 31 der Richtlinie 2013/32 den Mitgliedstaaten insbesondere, die üblicherweise für die Prüfung von Anträgen auf internationalen Schutz vorgesehene Sechsmonatsfrist in Situationen zu überschreiten, die durch einen erhöhten Druck auf ihre Systeme für internationalen Schutz gekennzeichnet sind, etwa Situationen, die die Anwendung des vorübergehenden Schutzes im Sinne der Richtlinie 2001/55 rechtfertigen können, so dass Art. 31 zeigt, dass der Unionsgesetzgeber die administrativen Schwierigkeiten, die durch die große Zahl gleichzeitig gestellter Anträge auf internationalen Schutz entstehen können, gebührend berücksichtigt hat.

54 Drittens kann nicht angenommen werden, dass während des vorübergehenden Schutzes eine allgemeine und automatische Aussetzung der Prüfung von Anträgen auf internationalen Schutz oder der Prüfungsfristen für einen solchen Antrag erforderlich wäre, um die Erreichung der Ziele dieser Richtlinie zu gewährleisten.

55 Zwar soll, wie in Rn. 35 des vorliegenden Urteils ausgeführt, die Umsetzung des vorübergehenden Schutzes verhindern, dass das System zur Gewährung internationalen Schutzes durch die massive und gleichzeitige Einreichung von Anträgen Vertriebener auf Zuerkennung der Flüchtlingseigenschaft überlastet wird, was sowohl im Interesse dieser Vertriebenen als auch im Interesse anderer um internationalen Schutz nachsuchender Personen liegt.

56 Durch diese Richtlinie soll aber auch sichergestellt werden, dass Drittstaatsangehörige und Staatenlose, die vorübergehenden Schutz genießen, nach einer angemessenen Prüfung ihrer individuellen Lage weiterhin tatsächlich die Möglichkeit haben, internationalen Schutz zu erlangen, wobei ihnen sofort ein geringerer Schutzumfang gewährleistet wird (Urteil vom 20. November 2025, Framholm, C-195/25, EU:C:2025:904, Rn. 48 und die dort angeführte Rechtsprechung).

57 Dieses letztgenannte Ziel spricht dagegen, den Behörden der Mitgliedstaaten eine Möglichkeit zur allgemeinen und automatischen Aussetzung der Prüfung der Anträge auf internationalen Schutz während des vorübergehenden Schutzes einzuräumen.

58 Überdies bedeutet die Umsetzung des durch die Richtlinie 2001/55 eingeführten Mechanismus für vorübergehenden Schutz in der gesamten Europäischen Union nicht zwangsläufig, dass ein Mitgliedstaat mit Anträgen auf internationalen Schutz in einer Zahl konfrontiert ist, die die Kapazitäten seines Schutzsystems übersteigt. Die Prüfung eines Antrags auf internationalen

Schutz, der von einer Person gestellt wurde, die vorübergehenden Schutz genießt, kann also nicht allein deswegen aufgeschoben werden, weil eine solche Prüfung dem in Rn. 55 des vorliegenden Urteils angeführten Ziel zuwiderlaufen könnte.

59 Im Übrigen könnte eine etwaige allgemeine und automatische Aussetzung der Prüfung von Anträgen auf internationalen Schutz, die von vorübergehenden Schutz genießenden Personen gestellt wurden, bei Ablauf des vorübergehenden Schutzes dazu führen, dass die zuständigen Behörden vor der Aufgabe stünden, eine Vielzahl von Anträgen auf internationalen Schutz gleichzeitig prüfen zu müssen, so dass diese Maßnahme nicht wirklich geeignet erscheint, das Ziel zu erreichen, die nationalen Schutzsysteme vor einer Überlastung durch die massive und gleichzeitige Einreichung von Anträgen auf Gewährung internationalen Schutzes zu schützen.

60 Allerdings kann nicht vollständig ausgeschlossen werden, dass ausnahmsweise über einen kurzen Zeitraum hinweg von den Personen, die vorübergehenden Schutz genießen, eine erhebliche Zahl an Anträgen auf internationalen Schutz gestellt wird und es einem Mitgliedstaat dadurch in Anbetracht der Kapazitäten seines Systems des vorübergehenden Schutzes und trotz aller zumutbarer Maßnahmen zur Bewältigung eines solchen Zustroms in der Praxis objektiv unmöglich wird, alle diese Anträge unter strikter Einhaltung der in Art. 31 der Richtlinie 2013/32 genannten Fristen zu prüfen.

61 Eine solche objektive Unmöglichkeit vermag zwar aus den in den Rn. 35 bis 59 des vorliegenden Urteils angeführten Gründen keine allgemeine und automatische Aussetzung der Prüfung von Anträgen auf internationalen Schutz, die von vorübergehenden Schutz genießenden Personen gestellt wurden, zu rechtfertigen, doch kann sie den betroffenen Mitgliedstaat veranlassen, Maßnahmen wie die gestaffelte Prüfung dieser Anträge auf internationalen Schutz zu ergreifen und hierfür gegebenenfalls Prioritäten festzulegen, um so die Erreichung der mit der Richtlinie 2001/55 verfolgten Ziele zu gewährleisten und die Rechte aller internationalen Schutz beantragenden Personen zu wahren.

62 Solche Maßnahmen könnten also gegebenenfalls die zuständigen Behörden eines Mitgliedstaats veranlassen, die Prüfung bestimmter Anträge auf internationalen Schutz, die von vorübergehenden Schutz genießenden Personen gestellt wurden, aufzuschieben, ohne dass systematisch gewährleistet werden kann, dass über jeden dieser Anträge unter strikter Einhaltung der in Art. 31 der Richtlinie 2013/32 vorgesehenen Fristen endgültig entschieden wird.

63 In einer Situation, in der die zuständigen Behörden solche Maßnahmen ergriffen haben, wäre von den mit einer Klage wie der im Ausgangsverfahren in Rede stehenden befassten zuständigen Gerichten sicherzustellen, dass die etwaige Überschreitung dieser Fristen zum einen nicht auf einer Entscheidung beruht, mit der die Prüfung der Anträge auf internationalen Schutz, die von vorübergehenden Schutz genießenden Personen gestellt wurden, allgemein und automatisch ausgesetzt wird, und dass sie zum anderen nur die Folge von Maßnahmen ist, die erforderlich waren, um einer objektiven Unmöglichkeit der Einhaltung dieser Fristen Rechnung zu tragen und gleichzeitig eine Überlastung des Systems des betreffenden Mitgliedstaats zur Gewährung internationalen Schutzes zu vermeiden.

64 Nach alledem sind Art. 17 Abs. 2 der Richtlinie 2001/55 und Art. 31 der Richtlinie 2013/32 dahin auszulegen, dass

– sie dem entgegenstehen, dass die Behörden eines Mitgliedstaats die Prüfung von Anträgen auf internationalen Schutz, die von vorübergehenden Schutz genießenden Personen gestellt

wurden, automatisch aussetzen, solange dieser vorübergehende Schutz noch andauert, so dass die Frist für das Erlassen einer Entscheidung über diese Anträge auf internationalen Schutz erst nach Ablauf des vorübergehenden Schutzes beginnt oder weiterläuft;

– es den zuständigen Behörden freisteht, in Ausnahmefällen die Prüfung bestimmter Anträge auf internationalen Schutz aufzuschieben, auch wenn sie dabei diese Entscheidungsfrist überschreiten, sofern diese Überschreitung die Folge von Maßnahmen ist, die ergriffen wurden, um einer objektiven Unmöglichkeit der strengen Einhaltung dieser Entscheidungsfrist Rechnung zu tragen und gleichzeitig eine Überlastung des Systems des betreffenden Mitgliedstaats zur Gewährung internationalen Schutzes zu vermeiden, und die hierfür erforderlich waren.

Kosten

65 Für die Beteiligten des Ausgangsverfahrens ist das Verfahren Teil des beim vorlegenden Gericht anhängigen Verfahrens; die Kostenentscheidung ist daher Sache dieses Gerichts. Die Auslagen anderer Beteiligter für die Abgabe von Erklärungen vor dem Gerichtshof sind nicht erstattungsfähig.

Aus diesen Gründen hat der Gerichtshof (Dritte Kammer) für Recht erkannt:

Art. 17 Abs. 2 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 und Art. 31 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

– **sie dem entgegenstehen, dass die Behörden eines Mitgliedstaats die Prüfung von Anträgen auf internationalen Schutz, die von vorübergehenden Schutz genießenden Personen gestellt wurden, automatisch aussetzen, solange dieser vorübergehende Schutz noch andauert, so dass die Frist für das Erlassen einer Entscheidung über diese Anträge auf internationalen Schutz erst nach Ablauf des vorübergehenden Schutzes beginnt oder weiterläuft;**

– **es den zuständigen Behörden freisteht, in Ausnahmefällen die Prüfung bestimmter Anträge auf internationalen Schutz aufzuschieben, auch wenn sie dabei diese Entscheidungsfrist überschreiten, sofern diese Überschreitung die Folge von Maßnahmen ist, die ergriffen wurden, um einer objektiven Unmöglichkeit der strengen Einhaltung dieser Entscheidungsfrist Rechnung zu tragen und gleichzeitig eine Überlastung des Systems des betreffenden Mitgliedstaats zur Gewährung internationalen Schutzes zu vermeiden, und die hierfür erforderlich waren.**

Unterschriften