



Sammlung der Rechtsprechung

SCHLUSSANTRÄGE DER GENERALANWÄLTIN
LAILA MEDINA
vom 12. Dezember 2024¹

Rechtssache C-662/23 [Zimir]ⁱ

**Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid
gegen
X**

(Vorabentscheidungsersuchen des Raad van State [Staatsrat], Niederlande)

„Vorlage zur Vorabentscheidung – Grenzkontrollen, Asyl und Einwanderung – Asylpolitik – Richtlinie 2013/32/EU – Art. 31 Abs. 3 Unterabs. 3 Buchst. b – Verfahren für die Zuerkennung des internationalen Schutzes – Ausübung der Befugnis zur Verlängerung der Prüfungsfrist von sechs Monaten um höchstens neun weitere Monate durch die nationale Behörde – Große Anzahl von Drittstaatsangehörigen, die gleichzeitig internationalen Schutz beantragt – So dass es in der Praxis sehr schwierig ist, das Verfahren innerhalb der Frist von sechs Monaten abzuschließen – Berücksichtigung anderer Umstände“

1. Das vorliegende Vorabentscheidungsersuchen betrifft die Schwierigkeiten, die sich den Mitgliedstaaten stellen, wenn sie mit einer großen Anzahl von Drittstaatsangehörigen oder Staatenlosen konfrontiert sind, die gleichzeitig internationalen Schutz beantragt. Insbesondere wird der Gerichtshof um eine Entscheidung über die Auslegung von Art. 31 Abs. 3 Unterabs. 3 Buchst. b der Verfahrensrichtlinie² ersucht, wonach die Mitgliedstaaten die nach Art. 31 Abs. 3 Unterabs. 1 dieser Richtlinie geltende Frist von sechs Monaten für die Prüfung von Anträgen auf internationalen Schutz verlängern können. Eine solche Verlängerung ist zulässig, wenn eine große Anzahl von Drittstaatsangehörigen gleichzeitig internationalen Schutz beantragt, so dass es in der Praxis sehr schwierig ist, das Verfahren innerhalb dieser Frist von sechs Monaten abzuschließen.

2. Das Vorabentscheidungsersuchen ergeht im Rahmen eines Verfahrens zwischen dem Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid (Staatssekretär für Justiz und Sicherheit, Niederlande, im Folgenden: Staatssekretär) und X, einem Drittstaatsangehörigen, betreffend das Versäumnis dieser Behörde, innerhalb der Frist von sechs Monaten über den Antrag auf einen befristeten Aufenthaltstitel für Asylberechtigte zu entscheiden.

¹ Originalsprache: Englisch.

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

² 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; im Folgenden: Verfahrensrichtlinie).

3. Das vorlegende Gericht möchte wissen, wie die Formulierung „eine große Anzahl von Drittstaatsangehörigen oder Staatenlosen[, die] gleichzeitig internationalen Schutz beantragt“, im Sinne von Art. 31 Abs. 3 Unterabs. 3 Buchst. b der Verfahrensrichtlinie auszulegen ist, in welchem Verhältnis sie zu der darin ebenfalls enthaltenen Formulierung „so dass es in der Praxis sehr schwierig ist, das Verfahren innerhalb der Frist von sechs Monaten abzuschließen“, steht und ob andere Umstände bei ihrer Prüfung berücksichtigt werden können.

I. Rechtlicher Rahmen

A. Unionsrecht

4. Der 18. Erwägungsgrund der Verfahrensrichtlinie lautet:

„Es liegt im Interesse sowohl der Mitgliedstaaten als auch der Personen, die internationalen Schutz beantragen, dass über die Anträge auf internationalen Schutz so rasch wie möglich, unbeschadet der Durchführung einer angemessenen und vollständigen Prüfung der Anträge, entschieden wird.“

5. Art. 4 („Zuständige Behörden“) Abs. 1 der Verfahrensrichtlinie bestimmt:

„Die Mitgliedstaaten benennen für alle Verfahren eine Asylbehörde, die für eine angemessene Prüfung der Anträge gemäß dieser Richtlinie zuständig ist. Die Mitgliedstaaten stellen sicher, dass diese Behörde zur Erfüllung ihrer Aufgaben nach Maßgabe dieser Richtlinie angemessen ausgestattet ist und über kompetentes Personal in ausreichender Zahl verfügt.“

6. Art. 31 („Prüfungsverfahren“) Abs. 1 bis 5 dieser Richtlinie bestimmt:

„(1) Die Mitgliedstaaten bearbeiten Anträge auf internationalen Schutz im Rahmen eines Prüfungsverfahrens unter Beachtung der Grundsätze und Garantien in Kapitel II.

(2) Die Mitgliedstaaten stellen sicher, dass das Prüfungsverfahren unbeschadet einer angemessenen und vollständigen Prüfung so rasch wie möglich zum Abschluss gebracht wird.

(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/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)] 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. ...

...

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

B. Niederländisches Recht

7. Art. 42 der Vreemdelingenwet 2000 (im Folgenden: Ausländergesetz 2000) vom 23. November 2000³ bestimmt:

„(1) Die Entscheidung über den Antrag auf Erteilung eines befristeten Aufenthaltstitels im Sinne von Art. 28 oder eines unbefristeten Aufenthaltstitels im Sinne von Art. 33 wird innerhalb von sechs Monaten nach Eingang des Antrags getroffen.

...

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

a. ...

b. eine große Anzahl von Ausländern gleichzeitig einen Antrag stellt, so dass es in der Praxis sehr schwierig ist, das Verfahren innerhalb der Frist von sechs Monaten abzuschließen; oder

c. ...“

³ Stb. 2000, Nr. 495.

8. Der Staatssekretär erließ am 21. September 2022 den Besluit houdende wijziging van de Vreemdelingencirculaire 2000 (Verordnung zur Änderung des Ausländerrunderlasses von 2000, im Folgenden: WBV 2022/22). Auf der Grundlage der WBV 2022/22, die ab dem 27. September 2022 in Kraft war, verlängerte der Staatssekretär die gesetzliche Entscheidungsfrist von sechs Monaten für die Erteilung befristeter Aufenthaltstitel für Asylberechtigte um neun Monate. Die WBV 2022/22 gilt für alle Anträge, für die die gesetzliche Entscheidungsfrist am 27. September 2022 noch nicht abgelaufen war, und wurde auf der Grundlage von Art. 42 Abs. 4 Satz 1 Buchst. b des Ausländergesetzes 2000 erlassen, mit dem Art. 31 Abs. 3 Unterabs. 3 Buchst. b der Verfahrensrichtlinie in niederländisches Recht umgesetzt wird.

II. Ausgangsrechtsstreit und Vorlagefragen

9. Am 10. April 2022 stellte X, ein türkischer Staatsangehöriger, einen Asylantrag in den Niederlanden.

10. Im September 2022 verlängerte der Staatssekretär die gesetzliche Entscheidungsfrist von sechs Monaten für die Erteilung befristeter Aufenthaltstitel für Asylberechtigte um neun Monate.

11. Da der Staatssekretär über den Asylantrag innerhalb von sechs Monaten nach förmlicher Antragstellung auf der Grundlage der WBV 2022/22 nicht entschieden hatte, forderte X diese Behörde am 13. Oktober 2022 auf, innerhalb der vorgeschriebenen Frist eine Entscheidung zu erlassen. Der Staatssekretär erließ anschließend innerhalb von zwei Wochen keine Entscheidung. Daher erhob X wegen des Versäumnisses, rechtzeitig eine Entscheidung zu erlassen, Klage bei der Rechtbank Den Haag (Bezirksgericht Den Haag, Niederlande).

12. Mit Urteil vom 6. Januar 2023 entschied jenes Gericht, dass die von X erhobene Klage begründet sei und dass der Staatssekretär die Entscheidungsfrist für Asylanträge auf der Grundlage der WBV 2022/22 nicht rechtmäßig verlängert habe. Das Gericht verpflichtete den Staatssekretär mit diesem Urteil ferner, innerhalb von acht Wochen ab dem Datum des Urteils eine erste Anhörung durchzuführen und innerhalb von acht Wochen ab der ersten Anhörung über den Antrag von X zu entscheiden. Es verpflichtete den Staatssekretär somit, innerhalb von 16 Wochen eine Entscheidung zu erlassen, und setzte andernfalls ein für jeden Tag des Verzuges fällig werdendes Zwangsgeld fest⁴.

13. Gegen dieses Urteil legte der Staatssekretär Berufung beim Raad van State (Staatsrat, Niederlande), dem vorlegenden Gericht, ein. Zur Begründung dieser Berufung trägt er vor, dass Art. 42 Abs. 4 Satz 1 Buchst. b des Ausländergesetzes 2000 und Art. 31 Abs. 3 Unterabs. 3 Buchst. b der Verfahrensrichtlinie keinen schnellen Anstieg („Spitze“) der Zahl der gleichzeitig gestellten Asylanträge voraussetzten. Die nationale Behörde könne die Entscheidungsfrist auch bei einer langsameren Erhöhung der Zahl der Asylanträge – und in Verbindung mit anderen Umständen – verlängern, um eine angemessene und vollständige Prüfung von Asylanträgen entsprechend den Anforderungen nach Art. 31 Abs. 2 der Verfahrensrichtlinie zu gewährleisten. Ferner könne er bei der Abwägung, ob er die Entscheidungsfrist verlängern könne, bestehende Rückstände bei der Bearbeitung von Asylanträgen berücksichtigen, da diese Rückstände

⁴ Der Staatssekretär wurde zur Zahlung eines Zwangsgelds in Höhe von 100 Euro für jeden Tag, um den diese Frist überschritten wurde, bis zu einem Höchstbetrag von 7 500 Euro verurteilt.

Entscheidungskapazitäten in Anspruch nähmen und dazu beitragen, dass es in der Praxis sehr schwierig sei, das Verfahren innerhalb von sechs Monaten nach förmlicher Antragstellung sorgfältig abzuschließen.

14. Parallel dazu erließ der Staatssekretär im Anschluss an das Urteil der Rechtbank Den Haag (Bezirksgericht Den Haag) am 14. April 2023 eine Entscheidung über den Asylantrag, mit der er dem Ausländer einen befristeten Aufenthaltstitel für Asylberechtigte ausstellte.

15. Dem vorlegenden Gericht zufolge hat der Staatssekretär gleichwohl weiterhin ein Interesse an seiner Berufung, da sein Begehren darauf gerichtet sei, das Urteil vom 6. Januar 2023 anzufechten, mit dem festgestellt worden sei, dass er die Frist für die Entscheidung über einen Asylantrag auf der Grundlage der WBV 2022/22 nicht rechtmäßig verlängert habe.

16. Der Staatssekretär vertritt im Verfahren vor dem vorlegenden Gericht die Ansicht, dass Art. 31 Abs. 3 Unterabs. 3 Buchst. b der Verfahrensrichtlinie dahin auszulegen sei, dass die nationale Behörde danach nicht verpflichtet sei, eine Entscheidung innerhalb der Entscheidungsfrist zu treffen, wenn ein schneller Anstieg oder eine „Spitze“ der Zahl der gleichzeitig gestellten Asylanträge dazu führe, dass die nationale Behörde hierzu nicht in sorgfältiger Weise in der Lage sei. Daher sei der Ausdruck „gleichzeitig“ im Sinne dieser Vorschrift, bei einer weiten Auslegung, im Sinne von „innerhalb eines kurzen Zeitraums“ zu verstehen, da Asylanträge selten buchstäblich gleichzeitig gestellt würden. Allerdings bleibe es notwendig, einen eingegrenzten Zeitraum zu bestimmen, innerhalb dessen ein solcher Anstieg oder eine solche „Spitze“ auftreten müssten. Außerdem trete wegen der Verzögerungen bei der Ermittlung solcher Anstiege oder „Spitzen“ die praktische Wirkung dieser Vorschrift erst nach einem gewissen Zeitablauf ein.

17. Das vorlegende Gericht hat Zweifel, ob die Verfahrensrichtlinie eine Verlängerung der Entscheidungsfrist zulasse, wenn die Zahl der Asylanträge nur langsam steige. Der Staatssekretär habe in einem solchen Fall nämlich ausreichend Zeit und Gelegenheit zur Erhöhung der Entscheidungskapazitäten. Diese Auslegung entspreche dem Ziel der Verfahrensrichtlinie, dass die Asylbehörde so rasch wie möglich, jedoch gleichzeitig auf sorgfältige Weise, über Asylanträge entscheide.

18. Vor diesem Hintergrund hat der Raad van State (Staatsrat) beschlossen, das Verfahren auszusetzen und dem Gerichtshof folgende Fragen zur Vorabentscheidung vorzulegen:

- 1) a) Kann die Asylbehörde von ihrer Befugnis, bei einer großen Anzahl von Anträgen auf internationalen Schutz, die im Sinne von Art. 31 Abs. 3 Unterabs. 3 Buchst. b der Verfahrensrichtlinie gleichzeitig gestellt werden, die Entscheidungsfrist von sechs Monaten zu verlängern, Gebrauch machen, wenn der Anstieg dieser großen Anzahl von Anträgen auf internationalen Schutz allmählich über einen bestimmten Zeitraum erfolgt und es infolgedessen in der Praxis sehr schwierig ist, das Verfahren innerhalb der Frist von sechs Monaten abzuschließen? Wie ist in diesem Zusammenhang das Wort „gleichzeitig“ auszulegen?
- b) Anhand welcher Kriterien muss beurteilt werden, ob im Sinne von Art. 31 Abs. 3 Unterabs. 3 Buchst. b der Verfahrensrichtlinie „eine große Anzahl“ von Anträgen auf internationalen Schutz vorliegt?

- 2) Gilt eine zeitliche Begrenzung hinsichtlich des Zeitraums, in dem ein Anstieg der Zahl der Anträge auf internationalen Schutz erfolgen muss, um noch unter Art. 31 Abs. 3 Unterabs. 3 Buchst. b der Verfahrensrichtlinie fallen zu können? Falls ja, wie lang kann dieser Zeitraum sein?
- 3) Dürfen bei der Beurteilung, ob es in der Praxis sehr schwierig ist, das Verfahren gemäß Art. 31 Abs. 3 Unterabs. 3 Buchst. b der Verfahrensrichtlinie innerhalb der Frist von sechs Monaten abzuschließen, auch im Licht von Art. 4 Abs. 1 dieser Richtlinie Umstände berücksichtigt werden, die nicht auf dem Anstieg der Zahl der Anträge auf internationalen Schutz beruhen, wie der Umstand, dass die Asylbehörde mit Rückständen, die bereits vor der Zunahme der Zahl der Anträge auf internationalen Schutz bestanden, oder mit einem Mangel an Personalkapazitäten zu kämpfen hat?

19. X, die tschechische, die französische, die ungarische und die niederländische Regierung sowie die Europäische Kommission haben schriftliche Erklärungen eingereicht. Mit Ausnahme der tschechischen und der ungarischen Regierung haben die vorgenannten Beteiligten in der Sitzung vom 23. Oktober 2024 mündliche Ausführungen gemacht.

III. Würdigung

20. Nach Art. 31 Abs. 3 Unterabs. 3 Buchst. b der Verfahrensrichtlinie müssen drei Voraussetzungen kumulativ erfüllt sein, damit die Entscheidungsfrist um weitere neun Monate verlängert werden kann: a) Es muss „eine große Anzahl“ von Anträgen b) „gleichzeitig“ gestellt werden, c) „so dass es“ in der Praxis sehr schwierig ist, das Verfahren innerhalb der Frist von sechs Monaten abzuschließen. Die ersten beiden sind eigenständige Voraussetzungen, während die dritte eine sich aus den ersten beiden ergebende Folge ist⁵.

21. Von diesem Aufbau ausgehend lassen sich die Fragen des vorlegenden Gerichts in zwei Komplexe zusammenfassen:

- Mit der ersten und der zweiten Frage soll geklärt werden, wie die ersten beiden Voraussetzungen von Art. 31 Abs. 3 Unterabs. 3 Buchst. b der Verfahrensrichtlinie auszulegen sind und ob es für sie geltende Fristen gibt.
- Die dritte Frage betrifft die dritte Voraussetzung und die Frage, ob der Kausalzusammenhang zu den ersten beiden Voraussetzungen ausschließlichen Charakter hat, d. h. ob als Voraussetzung für die Geltendmachung dieser Bestimmung andere Umstände als ein Anstieg der Zahl der Asylanträge berücksichtigt werden können.

22. Vor Prüfung dieser Fragen werde ich kurz die im Verfahren vor dem Gerichtshof aufgeworfene Zulässigkeitsfrage prüfen.

⁵ Die Formulierung dieser Bestimmung lautet „*waardoor*“ auf Niederländisch, „*du fait qu[e]*“ auf Französisch und „*so dass*“ auf Deutsch.

A. Zulässigkeit

23. Die französische Regierung hat in ihren schriftlichen Erklärungen die Frage der Zulässigkeit der Fragen aufgeworfen und im Wesentlichen geltend gemacht, dass der Ausgangsrechtsstreit gegenstandslos geworden sei, da X bereits ein befristeter Aufenthaltstitel für Asylberechtigte erteilt worden sei. Ihren Einwand hat diese Regierung jedoch in der mündlichen Verhandlung zurückgenommen.

24. Nach ständiger Rechtsprechung des Gerichtshofs spricht eine Vermutung für die Entscheidungserheblichkeit der Vorlagefragen eines nationalen Gerichts zur Auslegung des Unionsrechts. Die Zurückweisung des Ersuchens eines nationalen Gerichts ist dem Gerichtshof nur möglich, wenn die erbetene Auslegung des Unionsrechts offensichtlich in keinem Zusammenhang mit den Gegebenheiten oder dem Gegenstand des Ausgangsrechtsstreits steht, wenn das Problem hypothetischer Natur ist oder wenn der Gerichtshof nicht über die tatsächlichen und rechtlichen Angaben verfügt, die für eine zweckdienliche Beantwortung der ihm vorgelegten Fragen erforderlich sind⁶.

25. Die Rechtfertigung des Vorabentscheidungsersuchens liegt nicht in der Abgabe von Gutachten zu allgemeinen oder hypothetischen Fragen, sondern darin, dass es für die tatsächliche Entscheidung eines Rechtsstreits erforderlich ist. Wie sich bereits aus dem Wortlaut von Art. 267 AEUV ergibt, muss die beantragte Vorabentscheidung „erforderlich“ sein, um dem vorlegenden Gericht den „Erlass seines Urteils“ in der bei ihm anhängigen Rechtssache zu ermöglichen⁷.

26. Insbesondere verlangt die Rechtsprechung einen tatsächlichen Rechtsstreit über das Recht und seine Anwendung zwischen den Parteien der Rechtssache⁸. Entscheidend ist, dass das vorlegende Gericht Rechtsprechungsaufgaben wahrnimmt und dass es eine Auslegung des Unionsrechts für den Erlass seines Urteils für erforderlich hält.

27. In der vorliegenden Rechtssache steht fest, dass im Ausgangsverfahren ein tatsächlicher Rechtsstreit vorliegt, da es die Rechtmäßigkeit einer Verlängerung der Frist für die Entscheidung über einen Asylantrag betrifft, was Gegenstand des Urteils der Rechtbank Den Haag (Bezirksgericht Den Haag) war. Außerdem wurde der Staatssekretär zur Zahlung eines Zwangsgelds für jeden Tag verurteilt, um den diese Frist überschritten wurde, so dass die niederländische Regierung ein Interesse daran hat, dass über diese konkrete Frage ein Urteil ergeht. X hat in der mündlichen Verhandlung geltend gemacht, dass er ein finanzielles Interesse am Urteil des vorlegenden Gerichts habe, da er möglicherweise den Betrag von 1 800 Euro zurückzuzahlen habe, den er infolge des Urteils der Rechtbank Den Haag (Bezirksgericht Den Haag) erhalten habe, mit dem der Staatssekretär verurteilt worden sei, innerhalb einer bestimmten Frist eine Entscheidung zu treffen und im Fall des Verzugs ein Zwangsgeld zu zahlen. X hat in der mündlichen Verhandlung erklärt, dass er diesen Betrag zurückzuzahlen habe, falls das vorlegende Gericht feststelle, dass die Verlängerung der Frist auf der Grundlage der WBV 2022/22 rechtmäßig gewesen sei. Daraus folgt, dass das vorlegende Gericht über die Rechtmäßigkeit dieser Fristverlän-

⁶ Urteil vom 6. September 2016, Petruhhin (C-182/15, EU:C:2016:630, Rn. 20).

⁷ Urteil vom 26. März 2020, Miasto Łowicz und Prokurator Generalny (C-558/18 und C-563/18, EU:C:2020:234, Rn. 44 und 45 und die dort angeführte Rechtsprechung). Vgl. auch Urteil vom 22. März 2022, Prokurator Generalny (Disziplinar-kammer des Obersten Gerichts – Ernennung) (C-508/19, EU:C:2022:201, Rn. 60 und 61 und die dort angeführte Rechtsprechung).

⁸ Vgl. z. B. Urteil vom 13. April 2000, Lehtonen und Castors Braine (C-176/96, EU:C:2000:201, Rn. 19). Vgl. auch Urteil vom 25. Juni 2009, Roda Golf & Beach Resort (C-14/08, EU:C:2009:395, Rn. 33 und die dort angeführte Rechtsprechung).

gerung zu entscheiden hat, bei der es sich um eine Rechtsfrage handelt, die eine tatsächliche Fragestellung von beträchtlicher praktischer Bedeutung beinhaltet und zu einem tatsächlichen Rechtsstreit geführt hat⁹.

28. Meines Erachtens ist daher aufgrund der Vermutung der Entscheidungserheblichkeit eine Auslegung des Unionsrechts erforderlich, um dem vorlegenden Gericht den Erlass seines Urteils zu ermöglichen.

B. Erste und zweite Frage

29. Mit seiner ersten und zweiten Frage, die ich zusammen prüfen werde, möchte das vorlegende Gericht im Wesentlichen wissen, ob die Begriffe „gleichzeitig“ und „eine große Anzahl“ von Anträgen auf internationalen Schutz im Sinne von Art. 31 Abs. 3 Unterabs. 3 Buchst. b der Verfahrensrichtlinie dahin auszulegen sind, dass sie einer Verlängerung der Dauer des Verfahrens zur Prüfung von Anträgen auf internationalen Schutz durch die nationalen Behörden um weitere neun Monate im Fall eines allmählichen Anstiegs der Zahl dieser Anträge entgegenstehen und ob im Sinne der Anwendung dieser Vorschrift der Zeitraum, in dem ein Anstieg der Zahl der Anträge erfolgen muss, begrenzt ist.

1. Begriffe „gleichzeitig“ und „eine große Anzahl“ von Anträgen auf internationalen Schutz im Sinne von Art. 31 Abs. 3 Unterabs. 3 Buchst. b der Verfahrensrichtlinie

30. Nach ständiger Rechtsprechung sind bei der Auslegung einer Unionsvorschrift nicht nur deren Wortlaut, sondern auch ihr Zusammenhang und die Ziele zu berücksichtigen, die mit der Regelung, zu der sie gehört, verfolgt werden¹⁰.

a) Grammatikalische Auslegung

31. Wie vom vorlegenden Gericht ausgeführt, ist der Begriff „gleichzeitig [Englisch: *simultaneously*]“ gleichbedeutend mit den Ausdrücken „zur selben Zeit“, „im selben Augenblick“ oder „im selben Moment“. Das Gericht bezieht sich in seiner Vorlageentscheidung insbesondere auf die Bedeutung des Begriffs „*tegelijk*“ im Niederländischen, der wörtlich „zur selben Zeit“ bedeutet. Dieser Begriff beinhaltet somit eine strenge zeitliche Grenze, was durch andere Sprachfassungen bestätigt werde¹¹. Meines Erachtens ergibt sich aus einer solchen Auslegung jedoch für sich genommen kein Hinweis auf einen konkreten Zeitraum, in dem der Anstieg der Zahl der Anträge erfolgen muss.

32. Was die Formulierung „eine große Anzahl [Englisch: *a large number*]“ angeht, ist darauf hinzuweisen, dass dieser Begriff in Art. 31 Abs. 3 der Verfahrensrichtlinie nicht definiert ist. In verschiedenen Sprachfassungen werden gleichbedeutende oder ähnliche Begriffe

⁹ Vgl. entsprechend Urteil vom 10. Dezember 2018, Wightman u. a. (C-621/18, EU:C:2018:999, Rn. 29).

¹⁰ Urteil vom 10. September 2014, Ben Alaya (C-491/13, EU:C:2014:2187, Rn. 22 und die dort angeführte Rechtsprechung).

¹¹ Andere Sprachfassungen verwenden gleichbedeutende Begriffe. Vgl. u. a. die französische („*simultanément*“), die spanische („*simultáneamente*“), die deutsche („gleichzeitig“), die italienische („*contemporaneamente*“), die lettische („*vienlaikus*“), die litauische („*vienu metu*“), die bulgarische („*едновременно*“), die portugiesische („*simultaneamente*“), die rumänische („*simultan*“), die finnische („*samanaikaisesti*“), die slowenische („*hkrati*“), die dänische („*samtidigt*“), die schwedische („*samtidigt*“) und die estnische („*korraga*“) Sprachfassung.

verwendet¹². Dem Wortlaut von Art. 31 Abs. 3 Unterabs. 3 Buchst. b der Verfahrensrichtlinie ist daher nicht zu entnehmen, ob damit eine absolute oder relative Anzahl gemeint ist, wie vom vorlegenden Gericht festgestellt. Hinzuweisen ist jedoch darauf, dass der Gesetzgeber in der kürzlich erlassenen, die Verfahrensrichtlinie aufhebenden Verordnung¹³ die Formulierung „eine unverhältnismäßig große Zahl von Drittstaatsangehörigen oder Staatenlosen innerhalb desselben Zeitraums einen Antrag auf internationalen Schutz stellt“¹⁴ verwendet.

33. Wird die Formulierung „eine große Anzahl“ als „eine unverhältnismäßig große Zahl“ verstanden, bedeutet sie, dass die Zahl der Asylanträge in einem unausgeglichene oder unangemessenen Verhältnis zu dem steht, was üblich ist oder erwartet wird. Wenngleich diese Argumentation für die Auslegung der neuen Verordnung relevant sein mag, wird der Begriff „unverhältnismäßig“ oder der Gedanke der Verhältnismäßigkeit insgesamt in der Verfahrensrichtlinie jedoch nicht verwendet.

34. Da somit eine grammatikalische Auslegung der Vorschrift keine abschließende Antwort darauf gibt, wie die Begriffe „gleichzeitig“ und „eine große Anzahl“ im Sinne von Art. 31 Abs. 3 Unterabs. 3 Buchst. b der Verfahrensrichtlinie auszulegen sind, werde ich mich jetzt dem Kontext dieser Vorschrift zuwenden.

b) Kontextuelle Auslegung

1) Ausnahme von der allgemeinen Sechsmonatsregel

35. Das vorlegende Gericht fragt, ob Art. 31 Abs. 3 Unterabs. 3 Buchst. b der Verfahrensrichtlinie eine Ausnahme darstelle, nach der die Mitgliedstaaten von der Sechsmonatsregel nach Unterabs. 1 – die als allgemeine Regel angesehen werden könnte – abweichen könnten, und ob er somit eng auszulegen sei¹⁵, oder ob Unterabs. 3 vielmehr Fälle definiere, in denen eine neue Regelung Anwendung finde, so dass er als *lex specialis* anzusehen sei. In der mündlichen Verhandlung vor dem Gerichtshof haben die französische und die niederländische Regierung die Ansicht vertreten, dass die Frist von neun Monaten eine eigenständige, von der Sechsmonatsregel zu unterscheidende Regelung darstelle, während X die Ansicht vertreten hat, dass es sich um eine

¹² Vgl. u. a. die niederländische („*een groot aantal*“), die französische („*un grand nombre*“), die spanische („*un gran número*“), die deutsche („*eine große Anzahl*“), die italienische („*un gran numero*“), die lettische („*liels skaits*“), die litauische („*daug*“), die bulgarische („*голям брой*“), die portugiesische („*um grande número*“), die rumänische („*un număr mare*“), die finnische („*suuria määriä*“), die slowenische („*veliko državljánov*“), die dänische („*et stort antal*“) und die estnische („*suur hulk*“) Sprachfassung.

¹³ Verordnung (EU) 2024/1348 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 14. Mai 2024 zur Einführung eines gemeinsamen Verfahrens für internationalen Schutz in der Union und zur Aufhebung der Richtlinie 2013/32 (ABl. L, 2024/1348). Da diese Verordnung am 11. Juni 2024 in Kraft getreten ist (ihre Bestimmungen gelten ab dem 12. Juni 2026), ist sie für das vorliegende Verfahren nicht relevant. Vgl. auch Vorschlag für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates vom 13. Juli 2016 zur Einführung eines gemeinsamen Verfahrens zur Gewährung internationalen Schutzes in der Union und zur Aufhebung der Richtlinie 2013/32 (COM[2016] 467 final).

¹⁴ Hervorhebung nur hier. Art. 35 Abs. 5 dieser Verordnung enthält drei verschiedene Gründe für die Verlängerung der Frist um weitere sechs Monate (im Gegensatz zu den in der Verfahrensrichtlinie vorgesehenen neun Monaten), nämlich dass a) eine unverhältnismäßig große Zahl von Drittstaatsangehörigen oder Staatenlosen innerhalb desselben Zeitraums einen Antrag auf internationalen Schutz stellt, so dass es unmöglich ist, das Verfahren innerhalb der Sechsmonatsfrist abzuschließen; b) es um komplexe Sachverhalte oder komplexe Rechtsfragen geht; und c) die Verzögerung eindeutig und ausschließlich darauf zurückzuführen ist, dass der Antragsteller seinen Pflichten nach Art. 9 nicht nachgekommen ist.

¹⁵ Vgl. allgemeiner zu der Regel, dass Ausnahmen eng auszulegen sind, Urteile vom 10. März 2005, *easyCar* (C-336/03, EU:C:2005:150, Rn. 21 und die dort angeführte Rechtsprechung), und vom 22. Juni 2021, *Ordre des barreaux francophones et germanophones u. a.* (Präventive Maßnahmen im Hinblick auf eine Ausweisung) (C-718/19, EU:C:2021:505, Rn. 56 und die dort angeführte Rechtsprechung). Entsprechend hat der Gerichtshof entschieden, dass Art. 33 Abs. 2 der Verfahrensrichtlinie in seiner Gesamtheit eine Ausnahme von der Pflicht der Mitgliedstaaten darstellt, alle Anträge auf internationalen Schutz in der Sache zu prüfen (Urteil vom 1. August 2022, Bundesrepublik Deutschland [Außerhalb des Aufnahmestaats geborenes Kind von Flüchtlingen], C-720/20, EU:C:2022:603, Rn. 49).

eng auszulegende Ausnahme handele. Die Kommission hat die Ansicht vertreten, dass es zwei parallele Fristen gebe, nämlich die Sechsmonatsfrist nach Art. 31 Abs. 3 Unterabs. 1 dieser Richtlinie und die 15-Monats-Frist nach Art. 31 Abs. 3 Unterabs. 3 der Richtlinie.

36. Meines Erachtens ist insoweit darauf hinzuweisen, dass in Kapitel II („Grundsätze und Garantien“) und Kapitel III („Erstinstanzliche Verfahren“) der Verfahrensrichtlinie die Rechte und Pflichten des Antragstellers im Kontext des Verfahrens zum Erlass einer erstinstanzlichen Entscheidung geregelt sind. Art. 31 Abs. 1 und 2 legt einen Rahmen mit Verfahrensstandards für die Qualität und den Zeitplan der Prüfung der Anträge fest.

37. Insbesondere sieht Art. 31 Abs. 2 der Verfahrensrichtlinie vor, dass die Mitgliedstaaten sicherstellen, dass das Prüfungsverfahren unbeschadet einer angemessenen und vollständigen Prüfung so rasch wie möglich zum Abschluss gebracht wird. Diese Bestimmung begründet somit eine Verpflichtung, die Prüfung rechtzeitig vorzunehmen. Diese Verpflichtung wird in Art. 31 Abs. 3 Unterabs. 1 dieser Richtlinie dahin konkretisiert, dass für die Durchführung dieser Prüfung durch die nationale Behörde eine Frist von sechs Monaten ab förmlicher Antragstellung festgelegt wird (die ich im Folgenden als „allgemeine Regel der Sechsmonatsfrist“ bezeichnen werde).

38. In Art. 31 Abs. 3 Unterabs. 3 der Verfahrensrichtlinie sind drei Fälle definiert, in denen die Mitgliedstaaten diese Sechsmonatsfrist um höchstens neun weitere Monate verlängern können. In ihrer Gesamtbetrachtung ist eindeutig, dass die Buchst. a, b und c dieses Unterabsatzes Ausnahmen von der Geltung dieser allgemeinen Regel für Einzelfälle (Buchst. a und c) und allgemeine Fälle (Buchst. b) darstellen, die Ausnahmecharakter haben. In Unterabs. 3 Buchst. b ist ausdrücklich der Fall genannt, dass 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.

39. Daraus folgt meines Erachtens, dass Art. 31 Abs. 3 Unterabs. 3 Buchst. b der Verfahrensrichtlinie dahin auszulegen ist, dass er den Mitgliedstaaten nur dann erlaubt, von der allgemeinen Regel der Sechsmonatsfrist als Höchstdauer der Entscheidungsfrist abzuweichen, wenn die in dieser Bestimmung vorgesehenen Voraussetzungen erfüllt sind. Unter besonderen Umständen – nämlich wenn eine große Anzahl von Drittstaatsangehörigen gleichzeitig internationalen Schutz beantragt, so dass es in der Praxis sehr schwierig ist, das Verfahren innerhalb der Frist von sechs Monaten abzuschließen – können die Mitgliedstaaten diese Sechsmonatsfrist verlängern. Jede andere Auslegung würde die praktische Wirksamkeit der Verpflichtung nach Art. 31 Abs. 2 dieser Richtlinie, der eine rechtzeitige Prüfung von Anträgen verlangt, und von Art. 31 Abs. 3 Unterabs. 1 dieser Richtlinie, der die allgemeine Regel der Sechsmonatsfrist festlegt, beeinträchtigen.

40. Diese Auslegung wird durch weitere Bestimmungen der Verfahrensrichtlinie bestätigt, die unter den oben genannten Umständen verschiedene Fristverlängerungen ermöglichen, nämlich wenn aufgrund von einer großen Zahl von Drittstaatsangehörigen oder Staatenlosen gestellter Anträge auf internationalen Schutz die Einhaltung der in dieser Richtlinie festgelegten Frist

praktisch sehr schwierig ist¹⁶. Sie wird auch durch den ursprünglichen Vorschlag der Kommission von 2009¹⁷ und ihren geänderten Vorschlag von 2011¹⁸ gestützt, wonach eine „allgemeine Frist“ oder ein „normale[s] Asylverfahren“ von sechs Monaten eingeführt werden sollte. Insbesondere ist in der Begründung des geänderten Vorschlags vorgesehen, dass „[es e]ines der Kernziele dieses Vorschlags ist ..., normale Asylverfahren innerhalb von sechs Monaten zu erledigen“¹⁹. Ferner heißt es in der Erläuterung der Artikel des geänderten Vorschlags, dass „Absatz 3 [zwar] die allgemeine Sechsmonatsfrist für den Abschluss eines erstinstanzlichen Verfahrens [bestätigt, f]ür den Fall, dass eine Vielzahl von Anträgen zeitgleich gestellt werden oder die Asylbehörde die Frist nicht einhalten kann, weil der Antragsteller seinen Pflichten nicht nachgekommen ist, ... [jedoch zwei zusätzliche Ausnahmen eingeführt wurden, nach denen] die Frist verlängert werden [kann]“²⁰.

41. Die übrigen, von der Kommission in der vorliegenden Rechtssache vorgebrachten Argumente sind meines Erachtens nicht geeignet, die Schlussfolgerung zu entkräften, dass Art. 31 Abs. 3 Unterabs. 3 Buchst. b der Verfahrensrichtlinie eine Ausnahme von der Geltung der allgemeinen Sechsmonatsregel darstellt. Die Kommission trägt insoweit vor, dass in den Erläuterungen zum Dokument Geänderter Vorschlag²¹ zwar von „zwei zusätzlichen Ausnahmen“ die Rede sei, der Begriff „Ausnahme“ jedoch im Text des Vorschlags selbst nicht verwendet werde. Die Kommission hebt hervor, dass der Mitgesetzgeber den Begriff „Ausnahme“ in Art. 31 Abs. 3 Unterabs. 3 der Verfahrensrichtlinie nicht verwende, wohingegen er in Unterabs. 4 ausdrücklich verwendet werde.

42. Meines Erachtens kann eine Bestimmung auch dann als Ausnahme eingestuft werden, wenn der Begriff „Ausnahme“ darin nicht enthalten ist. Hinzuweisen ist darauf, dass die Regelung in Art. 31 Abs. 3 Unterabs. 3 der Verfahrensrichtlinie sich mit der Formulierung „die in dem vorliegenden Absatz festgelegte Sechsmonatsfrist“ und dem Wort „weitere [Englisch: further]“²²

¹⁶ Nach Art. 6 Abs. 5 der Verfahrensrichtlinie kann die Frist für die Registrierung eines Asylantrags verlängert werden, wenn eine große Zahl von Drittstaatsangehörigen oder Staatenlosen gleichzeitig internationalen Schutz beantragt, so dass es in der Praxis sehr schwierig ist, die Frist von drei Arbeitstagen nach Antragstellung einzuhalten. Ferner wird in Art. 43 Abs. 3 der Verfahrensrichtlinie nicht der Begriff „gleichzeitig“ verwendet, sondern es ist dort davon die Rede, dass „eine erhebliche Anzahl von Drittstaatsangehörigen oder Staatenlosen an der Grenze oder in Transitzone ... förmlich Anträge auf internationalen Schutz stellen“. Außerdem können die Mitgliedstaaten nach Art. 14 Abs. 1 dieser Richtlinie vorsehen, dass Anhörungen vorübergehend von Bediensteten einer anderen Behörde durchgeführt werden, wenn es der Asylbehörde wegen einer großen Zahl von gleichzeitig eingehenden Anträgen auf internationalen Schutz von Drittstaatsangehörigen oder Staatenlosen in der Praxis unmöglich ist, fristgerecht Anhörungen zum Inhalt jedes einzelnen Antrags durchzuführen.

¹⁷ Vorschlag für eine Richtlinie des Europäischen Parlaments und des Rates über Mindestnormen für Verfahren in den Mitgliedstaaten zur Zuerkennung und Aberkennung des internationalen Schutzstatus (KOM[2009] 554 endgültig).

¹⁸ Geänderter Vorschlag Richtlinie des Europäischen Parlaments und des Rates zur Einführung gemeinsamer Verfahren für die Zuerkennung und Aberkennung des internationalen Schutzstatus (KOM[2011] 319 endgültig), Nummer 3.1.3 der Begründung.

¹⁹ Vgl. Begründung des in Fn. 18 angeführten geänderten Vorschlags.

²⁰ Vgl. Anhang mit Erläuterungen zum Dokument Geänderter Vorschlag für eine Richtlinie des Europäischen Parlaments und des Rates zur Einführung gemeinsamer Verfahren für die Zuerkennung und Aberkennung des internationalen Schutzstatus, S. 11, wo es heißt:

„Vorgeschlagen wird ferner, in der ersten Instanz Verfahrensfristen einzuführen, um so das Verfahren zu straffen. [D]ie beabsichtigte allgemeine Frist von sechs Monaten [kommt] den Regelungen und/oder der Praxis der meisten Mitgliedstaaten entgegen ... Die Einführung einer solchen Frist ist für effizientere Prüfungsverfahren, niedrigere Aufnahmekosten, eine zügigere Abschiebung abgewiesener Asylbewerber und eine schnellere Zuerkennung der Flüchtlingseigenschaft oder des subsidiären Schutzstatus unerlässlich. In Einzelfällen ist eine Verlängerung der Frist um weitere sechs Monate möglich. Damit den Mitgliedstaaten genügend Zeit bleibt, um ihre innerstaatlichen Verfahren den vorgeschlagenen Fristen anzupassen, ist vorgesehen, die Umsetzungsfrist für diese Änderungen um drei Jahre zu verlängern.“

²¹ Ebd.

²² Auch wenn das Wort „weitere“ in der niederländischen Sprachfassung nicht verwendet wird, ist festzustellen, dass dieses Wort in vielen anderen Sprachfassungen zu finden ist. Vgl. u. a. in der bulgarischen („допълнителен“), spanischen („otros“), englischen („further“), französischen („supplémentaires“), tschechischen („další“), deutschen („weitere“), italienischen („ulteriori“), lettischen („vēl“), portugiesischen („outros“), finnischen („enintään“), dänischen („yderligere“), schwedischen („ytterligare“), slowakischen („ďalší“) und griechischen („επιπλέον“) Sprachfassung.

ausdrücklich auf die allgemeine Regel der Sechsmonatsfrist in Unterabs. 1 bezieht. Es ist daher eindeutig, dass es sich bei der Verlängerung um neun Monate nicht um eine eigenständige Regelung handelt, sondern vielmehr um eine Verlängerung und damit um eine Ausnahme von der allgemeinen Regel der Sechsmonatsfrist²³. Insoweit können Ausnahmen meines Erachtens verschiedene Formen haben, etwa als Vorschriften zur Beschränkung der Grundfreiheiten²⁴ oder als Vorschriften über höhere Gewalt oder Härtefälle²⁵. Für diese Auslegung spricht auch der Vorschlag für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates zur Bewältigung von Krisensituationen und Situationen höherer Gewalt im Bereich Migration und Asyl, der u. a. *spezifische Vorschriften* vorsieht, die von denjenigen *abweichen*, die in Verordnungen, wie etwa der neuen Asylverfahrensverordnung, geregelt sind²⁶. Schließlich zeigt der Wortlaut von Art. 31 Abs. 3, 4 und 5 der Verfahrensrichtlinie, dass die Prüfungsfristen kumulativ gelten und 21 Monate nicht überschreiten dürfen.

43. Daher stellt die Möglichkeit einer Verlängerung der Prüfung des Antrags auf internationalen Schutz nach Art. 31 Abs. 3 Unterabs. 3 Buchst. b der Verfahrensrichtlinie meines Erachtens eine Ausnahme von der Geltung der Sechsmonatsregel dar und ist eng auszulegen. Außerdem sind Ausnahmen so auszulegen, dass ihr Anwendungsbereich auf das zur Wahrung der durch sie geschützten Interessen unbedingt Erforderliche begrenzt wird²⁷. Insoweit ist darauf hinzuweisen, dass Art. 31 Abs. 3 der Verfahrensrichtlinie, der die allgemeine Regel der Sechsmonatsfrist für die Entscheidung über Anträge auf internationalen Schutz nach der Verfahrensrichtlinie regelt, dem Einzelnen das Recht darauf gewährt, dass sein Antrag innerhalb einer Frist von sechs Monaten geprüft wird. Der Grundsatz der guten Verwaltung als allgemeiner Grundsatz des Unionsrechts schließt daher das Recht jeder Person ein, dass ihre Angelegenheiten innerhalb einer angemessenen Frist behandelt werden²⁸. Dieses Recht darf nur eingeschränkt werden, wenn die in Art. 31 Abs. 3 der Verfahrensrichtlinie genannten Umstände vorliegen.

44. Der Wortlaut der Ausnahmeregelung in Art. 31 Abs. 3 Unterabs. 3 Buchst. b der Verfahrensrichtlinie darf jedoch nicht so eng ausgelegt werden, dass der Ausnahme ihre Wirkung genommen wird²⁹. Folglich muss die Wirksamkeit der in Rede stehenden Ausnahme gerade deshalb gewahrt werden, um dem Mitgliedstaat die Möglichkeit zu geben, angesichts der großen Zahl von Anträgen Abhilfe zu schaffen und die Anträge auf internationalen Schutz sorgfältig zu prüfen.

²³ Hinzuweisen ist darauf, dass der Gerichtshof entgegen dem Vorbringen von X in seinem Urteil vom 17. Dezember 2020, Kommission/Ungarn (Aufnahme von Personen, die um internationalen Schutz nachsuchen) (C-808/18, EU:C:2020:1029), nicht zur Natur von Art. 31 Abs. 3 Unterabs. 3 der Verfahrensrichtlinie Stellung genommen hat. Diese Vorschrift wird in Rn. 134 jenes Urteils lediglich im Zusammenhang mit der Darstellung des Vorbringens der Kommission vor dem Gerichtshof in jener Rechtssache erwähnt.

²⁴ Vgl. in diesem Sinne Urteil vom 22. Juni 2021, Ordre des barreaux francophones et germanophone u. a. (Präventive Maßnahmen im Hinblick auf eine Ausweisung) (C-718/19, EU:C:2021:505, Rn. 56), wo der Gerichtshof noch einmal festgestellt hat, dass die Ausnahmen und Abweichungen von der Freizügigkeit eng auszulegen sind.

²⁵ Vgl. z. B. Urteil vom 23. November 2023, Instituto de Financiamento da Agricultura e Pescas (Wiederaufforstungsmaßnahmen) (C-213/22, EU:C:2023:904, Rn. 39). Vgl. auch meine Schlussanträge in der Rechtssache UFC – Que choisir und CLCV (C-407/21, EU:C:2022:690, Nr. 39).

²⁶ COM(2020) 613 final.

²⁷ Urteil vom 14. Oktober 2010, Union syndicale Solidaires Isère (C-428/09, EU:C:2010:612, Rn. 40). Vgl. auch Urteil vom 9. September 2003, Jaeger (C-151/02, EU:C:2003:437, Rn. 89).

²⁸ Vgl. Urteil vom 8. Mai 2014, N. (C-604/12, EU:C:2014:302, Rn. 45), in dem der Gerichtshof entschieden hat, dass die Notwendigkeit, einen wirksamen Zugang zu dem durch den internationalen Schutz gewährten Status zu gewährleisten, verlangt, dass der Antrag innerhalb einer *angemessenen Frist* geprüft wird.

²⁹ Urteil vom 5. September 2019, Regards Photographiques (C-145/18, EU:C:2019:668, Rn. 32). Vgl. auch Urteil vom 21. März 2013, PFC Clinic (C-91/12, EU:C:2013:198, Rn. 23).

2) Praktische Wirksamkeit der Ausnahme nach Art. 31 Abs. 3 Unterabs. 3 Buchst. b der Verfahrensrichtlinie

45. Da Asylanträge in der Praxis selten tatsächlich genau zur selben Zeit gestellt werden, ist der Begriff „gleichzeitig“ im Sinne von „innerhalb eines kurzen Zeitraums“ zu verstehen. Dies könnte bedeuten, dass Art. 31 Abs. 3 Unterabs. 3 Buchst. b der Verfahrensrichtlinie auch im Fall einer Häufung von Asylanträgen angewandt werden könnte, die über einen gewissen, wenngleich kurzen, Zeitraum hinweg gestellt werden. Demnach folgt, auch wenn nicht alle Anträge genau zur selben Zeit gestellt werden müssen, aus dem Begriff „gleichzeitig“ eindeutig, dass diese Anträge innerhalb eines gewissen – kurzen – Zeitraums gestellt werden müssen.

46. Was die Formulierung „eine große Anzahl“ betrifft, müsste meines Erachtens ein Datenmuster vorliegen, das einen starken Anstieg über einen kurzen Zeitraum oder anwachsende und mit erheblicher Steigerungsrate ansteigende Zahlen neuer Anträge zeigt. Um festzustellen, ob Art. 31 Abs. 3 Unterabs. 3 Buchst. b der Verfahrensrichtlinie anwendbar ist, muss die Verwaltung daher die Zahl der Anträge anhand eines Wachstumsmodells prüfen.

47. Insoweit können, wie sich aus einem Bericht des Europäischen Rates für Flüchtlinge und im Exil lebende Personen ergibt, „[d]ie Fallzahlen der Asylverfahren in einzelnen Ländern ... innerhalb eines relativ kurzen Zeitraums erheblich schwanken, und der Rückstand an anhängigen Verfahren kann von einem Jahr zum anderen exponentiell steigen oder abnehmen“³⁰. Wie von X vorgebracht, sind die nationalen Behörden aufgrund des Umstands, dass haushaltsbezogene Maßnahmen naturgemäß von Schätzungen und Prognosen abhängen, verpflichtet, zur Erfüllung ihrer Verpflichtungen nach Art. 4 Abs. 1 der Verfahrensrichtlinie Schwankungen bei den Asylanträgen zu beobachten und Prognosen hierüber zu erstellen. Wie von der Kommission in der mündlichen Verhandlung vor dem Gerichtshof vorgebracht, ist für die Anwendung von Art. 31 Abs. 3 Unterabs. 3 Buchst. b der Verfahrensrichtlinie ein Vergleich mit der normalen und erwarteten Flüchtlingsbewegung vorzunehmen. Meines Erachtens müssen die nationalen Behörden diese Bewegung mit derjenigen vergleichen, die ihrer Ansicht nach „eine große Anzahl“ darstellen soll. Dieser Vergleich beinhaltet eine Analyse aktueller und historischer statistischer Daten und Muster.

48. Demnach ist meines Erachtens unter der Formulierung „eine große Anzahl“ „gleichzeitiger“ Anträge ein erheblicher Anstieg dieser Zahl im Vergleich zu regelmäßigen Entwicklungen in einem bestimmten Mitgliedstaat zu verstehen. Beispielsweise gibt es im Fall eines exponentiellen Wachstums einen schnellen und sich beschleunigenden Anstieg der Zahl der Anträge. In einem solchen Fall fällt dieser eindeutig unter „eine große Anzahl“ im Sinne von Art. 31 Abs. 3 Unterabs. 3 Buchst. b der Verfahrensrichtlinie. Diese Auslegung steht im Einklang mit dem Zweck der Vorschrift, da die nationale Behörde dann, wenn die Zahl der Anträge mit hoher Steigerungsrate weiter ansteigt, möglicherweise in den sechs Monaten der Prüfungsfrist mit Problemen bei den Entscheidungskapazitäten konfrontiert ist, so dass Fristen verlängert werden müssen.

49. Nicht unter diese Bestimmung fällt dagegen ein stetiger oder allmählicher Anstieg von Anträgen. Auch wenn der Begriff „gleichzeitig“ etwas weiter ausgelegt werden kann, als seiner wörtlichen Bedeutung entspricht, bleibt es doch dabei, dass diese Zeitspanne einen kurzen

³⁰ Ott, J., Asylum authorities: An overview of internal structures and available resources [Asylbehörden: Überblick über interne Strukturen und verfügbare Ressourcen], *European Council on Refugees and Exiles [Europäischer Rat für Flüchtlinge und im Exil lebende Personen]*, Brüssel, Belgien, 2019, S. 34. Einfach ausgedrückt, liegt ein exponentielles Wachstum vor, wenn die Wachstumsrate eines Werts proportional zu dem Wert selbst ist, so dass der Wert in jeder gleich langen Zeitspanne um einen konstanten Faktor ansteigt. Wenn z. B. der Wert sich in jeder Zeitspanne verdoppelt oder verdreifacht, ist dies ein Beispiel für exponentielles Wachstum.

Zeitraum nicht überschreiten dürfte, da diese Bestimmung dann über den Fall hinausginge, den sie regeln soll. Der Begriff „gleichzeitig“ bedeutet, dass es eine Spitze von Asylanträgen gibt, die innerhalb eines kurzen Zeitraums gestellt werden. Ein allmählicher Anstieg von Anträgen über einen gewissen Zeitraum ist daher vom Zweck der Ausnahmeregelung offenbar nicht umfasst.

50. Jede andere Auslegung von Art. 31 Abs. 3 Unterabs. 3 Buchst. b der Verfahrensrichtlinie würde der Formulierung „eine große Anzahl“ „gleichzeitiger“ Anträge im Sinne dieser Bestimmung jede Bedeutung oder Wirkung nehmen, da ein normaler Anstieg eine gewisse Vorhersehbarkeit beinhalten und dem Zweck der Vorschrift, eine Ausnahme für den Fall besonderer Umstände zu schaffen, nicht entsprechen würde.

51. Insoweit ist darauf hinzuweisen, dass die Ausnahme nach Art. 31 Abs. 3 Unterabs. 3 Buchst. b der Verfahrensrichtlinie auch eine Ausnahme von der Verpflichtung nach Art. 4 Abs. 1 dieser Richtlinie darstellt, einen angemessenen Personalbestand sicherzustellen. Es könnte daher die Ansicht vertreten werden, dass die Anwendung dieser Ausnahme eine Definition der besonderen Umstände dahin voraussetzt, dass die Zahl der Anträge für die nationale Behörde *unvorhersehbar* ist. Da jedoch Art. 31 Abs. 3 Unterabs. 3 Buchst. b der Verfahrensrichtlinie nicht ausdrücklich die Voraussetzung aufstellt, dass der Anstieg der Zahl gleichzeitiger Anträge unvorhersehbar sein muss, ist meines Erachtens die Vorhersehbarkeit des Anstiegs nicht als Teil dessen anzusehen, was unter „einer großen Anzahl“ „gleichzeitiger“ Anträge zu verstehen ist.

52. Demnach ist davon auszugehen, dass diese Vorschrift keine Anwendung findet, wenn die Zahl der Anträge über die Zeit mit stetiger Steigerungsrate ansteigt, wie etwa bei einem linearen Wachstum. Umgekehrt kann es unter Art. 31 Abs. 3 Unterabs. 3 Buchst. b der Verfahrensrichtlinie fallen, wenn die die Zahl dieser Anträge abbildende Kurve in einem schnellen Anstieg oder einer Spitze verläuft³¹.

53. Schließlich stellt sich, wenn von einem Anstieg oder Wachstum der Anträge gesprochen wird, die Frage, auf welchen Zeitraum die Feststellung zu beziehen ist, ob eine große Anzahl gleichzeitiger Anträge im Sinne von Art. 31 Abs. 3 Unterabs. 3 Buchst. b der Verfahrensrichtlinie vorliegt. Insoweit kann der Gerichtshof keinen konkreten Zeitrahmen vorgeben, da es Sache des nationalen Gerichts ist, festzustellen, ob es zu einem erheblichen Wachstum gekommen ist. Dies vorausgeschickt, verfügen die Mitgliedstaaten bei der Anwendung von Art. 31 Abs. 3 Unterabs. 3 Buchst. b der Verfahrensrichtlinie zwar durchaus über einen gewissen Entscheidungsspielraum, das Ziel dieser Richtlinie besteht jedoch darin, in der gesamten Union ein gewisses Maß an *Einheitlichkeit* bei der Bearbeitung von Asylanträgen zu gewährleisten. Durch die Festlegung verbindlicher Verfahrensstandards dafür, wie schnell Asylanträge zu bearbeiten sind, schafft diese Richtlinie einen gemeinsamen Verfahrensstandard für die Mitgliedstaaten, um sicherzustellen, dass für Asylbewerber in der gesamten Union nicht weitreichend voneinander abweichende Wartezeiten gelten³².

54. Im Kontext einer Richtlinie, die konkrete Fristen für die Prüfung von Anträgen auf internationalen Schutz vorsieht, und insbesondere von Art. 31 Abs. 3 der Verfahrensrichtlinie, der für die Entscheidung über solche Anträge in der Regel eine Frist von sechs Monaten

³¹ Da nicht alle nach oben verlaufenden Kurven exponentiell sind, können unter Art. 31 Abs. 3 Unterabs. 3 Buchst. b der Verfahrensrichtlinie mehr Wachstumsmodelle fallen als nur exponentielles Wachstum.

³² Die Verfahrensrichtlinie ist Teil des Gemeinsamen Europäischen Asylsystems, mit dem sichergestellt werden soll, dass Asylverfahren in der gesamten Union ähnlich und kohärent durchgeführt werden. Dazu gehört auch die Festlegung von Grundsätzen und konkreten Fristen für die Bearbeitung von Anträgen. Vgl. in diesem Sinne insbesondere die Erwägungsgründe 12, 18, 19 und 37 der Verfahrensrichtlinie. Zu den konkreten Fristen für den Zugang zum Verfahren und die Prüfung von Anträgen vgl. insbesondere Art. 6 Abs. 1 und Art. 31 der Verfahrensrichtlinie.

vorschreibt, dürfte eine Auslegung in viertel- oder halbjährlichen Zeitabschnitten näher liegen als in jährlichen. Wie oben ausgeführt, geht aus der Verfahrensrichtlinie und insbesondere dem Begriff „gleichzeitig“ jedoch keine Dauer des Zeitraums hervor, der als Rahmen- oder Bezugszeitraum für die Feststellung dienen soll, ob eine große Anzahl gleichzeitiger Anträge vorliegt; auch kann es keine Höchstdauer des Zeitraums geben, in dem sich die Steigerung der Zahl der Anträge für eine solche Feststellung vollziehen muss. Daraus folgt, dass die nationalen Behörden oder Gerichte einer Anwendung den Vorzug geben müssen, die mit dem Ziel der Verfahrensrichtlinie im Einklang steht, das Prüfungsverfahren zügig abzuschließen³³.

c) Teleologische Auslegung

55. Die vorstehende kontextuelle Auslegung von Art. 31 Abs. 3 Unterabs. 3 Buchst. b der Verfahrensrichtlinie, wonach ein gewisser Zeitraum zugrunde gelegt werden darf und Fälle eines allmählichen oder stetigen Wachstums der Antragszahlen nicht umfasst sind, steht mit einer teleologischen Auslegung der Verfahrensrichtlinie im Einklang.

56. Insbesondere besteht das Ziel dieser Richtlinie darin, eine umfassende und effiziente Prüfung von Anträgen auf internationalen Schutz zu gewährleisten³⁴. Insoweit soll die Verfahrensrichtlinie nach der Rechtsprechung des Gerichtshofs einen effektiven, einfachen und schnellen Zugang zum Verfahren für die Zuerkennung des internationalen Schutzes gewährleisten, und zwar schon ab der Phase der Stellung des Antrags auf internationalen Schutz³⁵. Zu diesem Zweck sieht Art. 31 Abs. 2 der Verfahrensrichtlinie vor, dass das Prüfungsverfahren „unbeschadet einer angemessenen und vollständigen Prüfung so rasch wie möglich“ abzuschließen ist, was bedeutet, dass das Verfahren zügig, vollständig und angemessen sein muss³⁶. Wie oben ausgeführt, besteht der Zweck von Art. 31 Abs. 3 Unterabs. 3 Buchst. b der Verfahrensrichtlinie darin, eine Ausnahme von der Sechsmonatsfrist nach Art. 31 Abs. 3 Unterabs. 1 dieser Richtlinie für den Fall besonderer Umstände vorzusehen, nämlich wenn eine große Anzahl von Drittstaatsangehörigen gleichzeitig internationalen Schutz beantragt, so dass es in der Praxis sehr schwierig ist, das Verfahren innerhalb der Frist von sechs Monaten abzuschließen³⁷. Wie oben erläutert, war u. a. das Standard-Asylverfahren mit einer Dauer von höchstens sechs Monaten Sinn und Zweck der im Jahr 2009 eingeführten Rechtsvorschriften³⁸.

57. Folglich sind die Begriffe „eine große Anzahl“ und „gleichzeitig“ unter gebührender Berücksichtigung des Ziels von Art. 31 der Verfahrensrichtlinie auszulegen, das darin besteht, die Effizienz der Prüfung von Anträgen zu erhöhen und einen schnelleren Zugang zum Schutz für

³³ Vgl. insbesondere Art. 31 Abs. 2 der Verfahrensrichtlinie, der eine gewisse Einheitlichkeit des Asylrechts in allen Mitgliedstaaten der Union, insbesondere im Hinblick auf den zeitlichen Rahmen für die Bearbeitung von Asylanträgen, fördern soll.

³⁴ Vgl. elfter Erwägungsgrund der Verfahrensrichtlinie.

³⁵ Vgl. Urteil vom 16. November 2021, Kommission/Ungarn (Pönalisierung der Unterstützung von Asylbewerbern) (C-821/19, EU:C:2021:930, Rn. 80 und die dort angeführte Rechtsprechung). Der Gerichtshof hat entschieden, dass ein Mitgliedstaat den Zeitpunkt, zu dem der Betroffene in die Lage versetzt wird, seinen Antrag auf internationalen Schutz zu stellen, nicht ungerechtfertigt hinauszögern darf, denn sonst würde die praktische Wirksamkeit von Art. 6 der Verfahrensrichtlinie beeinträchtigt (Urteil vom 17. Dezember 2020, Kommission/Ungarn [Aufnahme von Personen, die um internationalen Schutz nachsuchen], C-808/18, EU:C:2020:1029, Rn. 103 und 106).

³⁶ Vgl. auch 18. Erwägungsgrund der Verfahrensrichtlinie.

³⁷ Siehe oben, Nrn. 39 bis 41.

³⁸ Siehe oben, Nr. 40. Vgl. auch den ursprünglichen Vorschlag für die überarbeitete Verfahrensrichtlinie, in dem die Kommission erläuterte, dass die Einführung von Fristen für den Abschluss des Bearbeitungsverfahrens durch die Notwendigkeit motiviert gewesen sei, „in der ersten Instanz Verfahrensfristen einzuführen, um so das Verfahren zu straffen“. Es heißt dort weiter: „Wie sich bei der Konsultation zu den geplanten Änderungen herausgestellt hat, kommt die beabsichtigte allgemeine Frist von sechs Monaten den Regelungen und/oder der Praxis der meisten Mitgliedstaaten entgegen ... Die Einführung einer solchen Frist ist für effizientere Prüfungsverfahren, niedrigere Aufnahmekosten, eine zügigere Abschiebung abgewiesener Asylbewerber und eine schnellere Zuerkennung der Flüchtlingseigenschaft oder des subsidiären Schutzstatus unerlässlich.“

Flüchtlinge und Personen, die subsidiären Schutz benötigen, zu gewähren. Das Ziel, die Entscheidung so zügig wie möglich zu treffen, ist mit einer weiten Auslegung dieser Begriffe eindeutig unvereinbar. Die Verwirklichung der vorgenannten Ziele und die praktische Wirksamkeit dieser Bestimmung würden ernsthaft beeinträchtigt, wenn ein Mitgliedstaat die in Rede stehende Ausnahme anwenden könnte, wenn die Zahl der Asylanträge über einen relativ langen Zeitraum allmählich ansteigt.

58. Unter diesem Blickwinkel ist Art. 31 Abs. 3 Unterabs. 3 Buchst. b der Verfahrensrichtlinie, der die Möglichkeit vorsieht, die Prüfungsfristen unter bestimmten Umständen zu verlängern, gegen die Verpflichtungen nach Art. 4 Abs. 1 dieser Richtlinie abzuwägen. Um die Einhaltung der Verpflichtungen nach Art. 4 Abs. 1 der Richtlinie zu gewährleisten, darf indes die Frist nach Art. 31 Abs. 3 Unterabs. 1 der Verfahrensrichtlinie, die für den Einzelnen ein Recht darauf begründet, dass sein Antrag innerhalb von sechs Monaten geprüft wird, nicht übermäßig beeinträchtigt werden. Insoweit besteht das Ziel der Verfahrensrichtlinie u. a. darin, sicherzustellen, dass die Mitgliedstaaten Asylanträge effizient und unverzüglich bearbeiten. Mit anderen Worten steht das Recht auf ein schnelles und effizientes Entscheidungsverfahren gleichberechtigt neben den sich aus Art. 4 Abs. 1 der Verfahrensrichtlinie ergebenden qualitativen Anforderungen.

59. Was darüber hinaus die Frage angeht, ob der Begriff „eine große Anzahl“ von den Kapazitäten und Ressourcen des Mitgliedstaats abhängig sein kann, soll dieser Begriff nach Ansicht der Kommission *numerisch* beurteilt werden können und sich insoweit auf einen rein numerischen Anstieg von Anträgen beziehen, der nicht je nach Verwaltungs- oder Bearbeitungskapazitäten eines Mitgliedstaats unterschiedlich ausfallen könne. Umgekehrt haben die niederländische und die französische Regierung in der mündlichen Verhandlung die Ansicht vertreten, dass bei der Bestimmung dieser Zahl von jedem Mitgliedstaat seine eigenen Kapazitäten und Ressourcen berücksichtigt werden könnten. Meines Erachtens muss in Anbetracht dessen, dass Ausnahmen eng auszulegen sind und der kapazitätsbasierte Ansatz zu unterschiedlichen Ansätzen führen kann, wie Art. 31 Abs. 3 Unterabs. 3 Buchst. b der Verfahrensrichtlinie von den Mitgliedstaaten angewendet wird, zur Beurteilung der Zahl der Anträge die tatsächliche Zahl der Anträge in einem bestimmten Zeitraum zugrunde gelegt und mit historischen Daten verglichen werden. Wie bereits ausgeführt, könnte die Verwendung von Daten aus vorangegangenen Zeiträumen einen kohärenteren und objektiveren Maßstab dafür bieten, wann vom Vorliegen „einer großen Anzahl“ von Anträgen ausgegangen werden kann. Auch wenn Kapazitäten und Ressourcen bei der Beurteilung der allgemeinen Fähigkeit eines Mitgliedstaats zur Bearbeitung von Asylanträgen eine Rolle spielen können, können sie kein maßgebender Faktor dafür sein, ob es sich um eine „große“ Zahl von Anträgen handelt.

60. Schließlich besteht der Zweck der Verlängerung von Fristen nach Art. 31 Abs. 3 Unterabs. 3 Buchst. b der Verfahrensrichtlinie darin, dass die Mitgliedstaaten die Entstehung von Rückständen vermeiden. Findet diese Bestimmung Anwendung, können die Behörden der Mitgliedstaaten vorübergehend durch die Verlängerung von Fristen Abhilfe schaffen, wenn jedoch die Zahl der Anträge dauerhaft hoch bleibt – wie dies nach den Erklärungen der niederländischen Regierung in der mündlichen Verhandlung in den Niederlanden seit 2021 der Fall war – müssen die nationalen Behörden andere Wege finden, um dieser Problematik zu begegnen. Wie von der Kommission in der mündlichen Verhandlung geltend gemacht, kann ein Mitgliedstaat sich auf diese Bestimmung nur stützen, wenn dies unbedingt erforderlich ist, um seine Ressourcen zu erhöhen. Im Ergebnis ist der Begriff „eine große Anzahl“ „gleichzeitiger“ Anträge im Sinne von Art. 31 Abs. 3 Unterabs. 3 Buchst. b der Verfahrensrichtlinie dahin auszulegen, dass die Sechsmonatsfrist für die Prüfung des Antrags auf internationalen Schutz nur

dann um neun Monate verlängert werden kann, wenn die Zahl der Anträge in einem bestimmten Mitgliedstaat mit hoher Steigerungsrate ansteigt, so dass diese Zahlen eine „Spitze“ erreichen; hiervon nicht umfasst ist in Anbetracht des Ausnahmecharakters dieser Bestimmung ein schrittweiser Anstieg über einen längeren Zeitraum.

2. Anwendung auf die vorliegende Rechtssache

61. Selbstverständlich ist die Feststellung des Sachverhalts des Ausgangsverfahrens Sache des vorlegenden Gerichts. Das vorlegende Gericht hat in seiner Vorlageentscheidung Tabellen mit den Zahlen der in den Jahren 2021 und 2022 gestellten Asylanträge angeführt³⁹. Diese Zahlen sind der Website des Staatssekretärs entnommen und spiegeln Schwankungen der Zahlen der Asylanträge sowie Schwankungen der Entscheidungskapazitäten wider.

62. Es ist Sache des vorlegenden Gerichts, auf der Grundlage der vorliegenden Zahlen zur Anzahl der Asylanträge zwischen 2014 und 2022 und zu Entscheidungskapazitäten zu beurteilen, ob die Niederlande mit einem plötzlichen, oder im Gegenteil, einem schrittweisen Anstieg der Anzahl der Anträge konfrontiert waren.

63. In diesem Zusammenhang ist darauf hinzuweisen, dass die WBV 2022/22 am 21. September 2022 erlassen wurde und am 27. September 2022 in Kraft getreten ist⁴⁰. Es ist daher ausgehend von der Entwicklung zu jenem Zeitpunkt, wie oben dargestellt, festzustellen, ob sich in einem begrenzten Zeitraum vor Erlass dieses Rechtsakts ein schnelles Wachstum oder ein schneller Anstieg der Zahl der Anträge ereignet hat, und die Steigerungsrate dieses Wachstums mit dem Wachstum zu vergleichen, das für die Behörden zu dem Zeitpunkt vernünftigerweise vorhersehbar war, zu dem sie ihre Ressourcen für 2022 mit Blick auf die Erfüllung der Anforderungen nach Art. 4 Abs. 1 der Verfahrensrichtlinie planten.

64. In der vorliegenden Rechtssache gibt das vorlegende Gericht die Zahl der pro Jahr gestellten Asylanträge wie folgt an:

Jahr	Zahl der Asylanträge ⁴¹
2017	31 330
2018	30 380
2019	29 440
2020	19 130
2021	36 620
2022	47 991

65. Diese Zahlen zeigen meines Erachtens, dass die Wachstumsrate für den Zeitraum 2018 bis 2020 negativ war. Diese Steigerungsrate stieg 2021 stark an (mehr als 90 % im Vergleich zum Vorjahr, was wahrscheinlich auf die Covid-19-Pandemie zurückzuführen war) und setzte sich in einem stetigeren Verlauf in das Jahr 2022 fort (mehr als 30%). Hätte die Wachstumsrate von

³⁹ Vgl. Rn. 4 bis 7, „Zahlen und Prognosen zur Zahl der Asylanträge in den Niederlanden“.

⁴⁰ Dem vorlegenden Gericht zufolge bezieht sich der Staatssekretär auf die „Gesamtzahl der Asylanträge“, wovon Erstanträge auf Asyl, Folgeanträge auf Asyl und Anträge auf Familienzusammenführung umfasst seien.

⁴¹ Diese Zahlen beinhalten Erstanträge auf Asyl, Folgeanträge auf Asyl und Anträge auf Familienzusammenführung.

2021 sich in das Jahr 2022 fortgesetzt, hätte die erwartete Zahl der Anträge für 2022 etwa 70 000 betragen müssen, stattdessen jedoch ging die Rate zurück und die Zahl der Anträge betrug so 47 991. Die WBV 2022/22 wurde jedoch am 21. September 2022 erlassen, d. h. ein Jahr nach einem starken Anstieg der Wachstumsrate, und blieb zunächst sechs Monate in Kraft. Der starke Anstieg ereignete sich daher offenbar früher, und nicht im Jahr 2022, als die Verordnung erlassen wurde.

66. Es ist gleichwohl Sache des nationalen Gerichts, sämtliche relevanten statistischen Daten in Bezug auf Asylanträge zu prüfen, um festzustellen, ob dieses Wachstum einen starken Anstieg darstellt und sich in einem begrenzten Zeitraum ereignet hat.

C. Dritte Frage

67. Mit seiner dritten Frage möchte das vorlegende Gericht im Wesentlichen wissen, ob bei der Beurteilung, ob es in der Praxis sehr schwierig ist, das Verfahren gemäß Art. 31 Abs. 3 Unterabs. 3 Buchst. b der Verfahrensrichtlinie innerhalb der Frist von sechs Monaten abzuschließen, auch im Licht von Art. 4 Abs. 1 der Richtlinie Umstände berücksichtigt werden dürfen, die nicht auf dem Anstieg der Zahl der Anträge auf internationalen Schutz beruhen, wie der Umstand, dass die Asylbehörde mit bereits bestehenden Rückständen, die aus der Zeit vor der Zunahme der Zahl der Anträge auf internationalen Schutz stammen, oder mit einem Mangel an Personalkapazitäten zu kämpfen hat.

1. Formulierung „sehr schwierig ..., das Verfahren innerhalb der Frist von sechs Monaten abzuschließen“ im Sinne von Art. 31 Abs. 3 Unterabs. 3 Buchst. b der Verfahrensrichtlinie

68. Aufgrund der Verpflichtung nach Art. 4 Abs. 1 der Verfahrensrichtlinie zu einer angemessenen und vollständigen Prüfung muss die Formulierung „sehr schwierig ..., das Verfahren innerhalb der Frist von sechs Monaten abzuschließen“ im Sinne von Art. 31 Abs. 3 Unterabs. 3 Buchst. b der Verfahrensrichtlinie eine objektive Beurteilung der Entscheidungskapazitäten der nationalen Behörden beinhalten. Insbesondere muss eine nationale Behörde, wenn sie sich auf diese Bestimmung beruft, durch eine qualitative Analyse nachweisen können, dass eine *objektive* Unmöglichkeit vorliegt, das Verfahren innerhalb von sechs Monaten abzuschließen. Mit anderen Worten reicht ein subjektiver Eindruck nicht aus, sondern es müssen Nachweise für objektive Schwierigkeiten aufgrund mangelnder Entscheidungskapazitäten im Vergleich zu dem, was nach den Prognosen erwarten werden konnte, vorliegen.

69. Diese Beurteilung setzt voraus, dass das nationale Gericht prüfen muss, ob objektiv nachgewiesen wurde, dass die Sechsmonatsfrist nicht eingehalten werden kann; dies bedingt eine Beurteilung der Entscheidungskapazitäten der nationalen Behörde und ihrer Prognosen für den betreffenden Zeitraum. Erst wenn diese Tatsachenfeststellung getroffen ist, kann das nationale Gericht die den in Rede stehenden Schwierigkeiten zugrunde liegenden Gründe feststellen; dies wird im folgenden Abschnitt geprüft.

70. Insoweit ist den dem Gerichtshof vorliegenden Akten nichts dazu zu entnehmen, ob am 21. September 2022 zum Zeitpunkt des Erlasses der WBV 2022/22 ein erheblicher Rückstand bestand. Das vorlegende Gericht führt in der Vorlageentscheidung das Vorbringen des Staatssekretärs an, wonach Umstände wie etwa bereits bestehende Rückstände, mit denen die nationale Behörde konfrontiert sei und die ihre Entscheidungskapazitäten einschränkten und

dazu beitragen, dass es in der Praxis sehr schwierig sei, das Verfahren innerhalb von sechs Monaten sorgfältig abzuschließen, bei der Entscheidung, ob diese Behörde diese Frist verlängern könne, berücksichtigt werden müssten. Da den Akten jedoch nichts dafür zu entnehmen ist, dass solche Umstände festgestellt worden sind, muss das vorlegende Gericht eine Feststellung dazu treffen, ob zum Zeitpunkt des Erlasses der WBV 2022/22 tatsächlich ein Rückstand bestand.

71. Angesichts des kumulativen Charakters der Voraussetzungen nach Art. 31 Abs. 3 Unterabs. 3 Buchst. b der Verfahrensrichtlinie und des erforderlichen Kausalzusammenhangs zwischen den ersten beiden Voraussetzungen und der dritten Voraussetzung stellt sich die dritte Frage daher nur für den Fall, dass das nationale Gericht feststellt, dass es am 21. September 2022 offenbar „eine große Anzahl“ „gleichzeitiger“ Anträge gab, so dass es in der Praxis sehr schwierig war, das Verfahren innerhalb der Frist von sechs Monaten sorgfältig abzuschließen. Fraglich ist, ob das vorlegende Gericht andere Umstände als den Anstieg dieser Anträge berücksichtigen darf, was im Wesentlichen die Frage beinhaltet, ob der Zusammenhang zwischen den ersten beiden Voraussetzungen und der dritten Voraussetzung ausschließlicher Natur ist oder nicht.

2. Ausschließlichkeit des Kausalzusammenhangs

72. Der Gerichtshof hat im Urteil A und S⁴² zum Recht minderjähriger Flüchtlinge auf Familienzusammenführung nach Art. 10 Abs. 3 Buchst. a der Richtlinie 2003/86/EG⁴³ anerkannt, dass die Bearbeitung von Anträgen auf internationalen Schutz nicht nur von den in Rede stehenden Situationen abhängt, sondern auch von der Arbeitsbelastung der zuständigen Behörden und von den politischen Entscheidungen der Mitgliedstaaten über die Personalausstattung dieser Behörden und die vorrangig zu behandelnden Fälle. Der Gerichtshof hat somit im Wesentlichen bereits entschieden, dass die praktischen Schwierigkeiten, mit denen die nationalen Behörden bei der Einhaltung von Fristen wie der in Rede stehenden Sechsmonatsfrist konfrontiert sind, vielfach multifaktoriellen Charakter haben. In jüngerer Zeit hat der Gerichtshof erneut darauf hingewiesen, dass die Mitgliedstaaten sich nicht auf in ihre Sphäre fallende Umstände, wie legislative Änderungen, berufen können, um eine etwaige Nichteinhaltung des Erfordernisses zu rechtfertigen, einen Antrag auf internationalen Schutz innerhalb angemessener Frist zu bearbeiten⁴⁴.

73. Für die Anwendung von Art. 31 Abs. 3 Unterabs. 3 Buchst. b der Verfahrensrichtlinie muss die nationale Behörde jedoch nachweisen, dass die Unmöglichkeit, die Sechsmonatsfrist einzuhalten, sicher und eindeutig auf den gleichzeitigen Anstieg der Zahl *neuer* Anträge zurückzuführen ist. Der Wortlaut und Kontext dieser Bestimmung stehen einer Auslegung entgegen, wonach andere Gründe, die dazu geführt haben, dass innerhalb der vorgeschriebenen Frist keine Entscheidung ergangen ist, berücksichtigt werden könnten. Insoweit ist meines Erachtens darauf hinzuweisen, dass alle drei Ausnahmen in Art. 31 Abs. 3 Unterabs. 3 der Verfahrensrichtlinie an Ereignisse anknüpfen, die mit Fragen der internen Geschäftsleitung der zuständigen nationalen Verwaltung nicht im Zusammenhang stehen. Diese Ereignisse können als „externe Ereignisse“ eingestuft werden, womit klargestellt wird, dass keines der Probleme, die eine Verlängerung der Sechsmonatsfrist ermöglichen, auf Schwierigkeiten der Geschäftsleitung

⁴² Urteil vom 12. April 2018 (C-550/16, EU:C:2018:248). Vgl. in diesem Sinne Rn. 56 des Urteils.

⁴³ Richtlinie des Rates vom 22. September 2003 betreffend das Recht auf Familienzusammenführung (ABl. 2003, L 251, S. 12).

⁴⁴ Vgl. Urteil vom 29. Juni 2023, International Protection Appeals Tribunal u. a. (Anschlag in Pakistan) (C-756/21, EU:C:2023:523, Rn. 80).

zurückgeführt werden kann⁴⁵. Für diese Auslegung spricht das Erfordernis einer engen Auslegung der in dieser Bestimmung vorgesehenen Ausnahme und der Umstand, dass die Mitgliedstaaten sich auf diese Ausnahme nur berufen können, wenn die dort genannten Voraussetzungen erfüllt sind.

74. Darüber hinaus muss die Unmöglichkeit, die Sechsmonatsfrist einzuhalten, die auf den gleichzeitigen Anstieg der Zahl neuer Anträge zurückzuführen ist, innerhalb oder kurz vor der Sechsmonatsfrist eintreten, die verlängert werden soll. Ein Mitgliedstaat kann sich nicht auf einen starken Anstieg berufen, der sich deutlich vor dieser Sechsmonatsfrist ereignet hat. Mit anderen Worten kann ein Rückstand aus einem früheren Anstieg der Zahl der Anträge, der sich lange vor der Stellung des Antrags ereignet hat, nicht zu einer Verlängerung der Frist nach Art. 31 Abs. 3 Unterabs. 3 Buchst. b der Verfahrensrichtlinie führen.

75. Außerdem würde dann, wenn für Art. 31 Abs. 3 Unterabs. 3 Buchst. b der Verfahrensrichtlinie andere Umstände zugelassen würden, die Verpflichtung des Mitgliedstaats nach Art. 4 Abs. 1 dieser Richtlinie beeinträchtigt. Die praktische Wirksamkeit von Art. 4 Abs. 1 dieser Richtlinie setzt voraus, dass die nationale Behörde sicherstellt, dass gewisse Schwankungen der Zahl der Asylanträge aufgefangen werden können und dass die Entscheidungskapazitäten des Mitgliedstaats der Aufgabe angemessen sind. Einfach ausgedrückt, wird von der nationalen Behörde dann, wenn die Zahl der Asylanträge einer normalen Entwicklung entspricht, eine hierauf abgestimmte Organisation ihrer Ressourcen und Entscheidungskapazitäten erwartet. Treten jedoch außergewöhnliche externe Umstände ein, wie etwa „eine große Anzahl“ „gleichzeitiger“ Anträge, kann von den Mitgliedstaaten nicht erwartet werden, diesen Verpflichtungen nachzukommen, da die normalerweise zu erwartenden Ressourcen möglicherweise nicht ausreichen. Daher kann ein bereits bestehender Rückstand keinen Umstand darstellen, der eine Verlängerung nach Art. 31 Abs. 3 Unterabs. 3 der Verfahrensrichtlinie rechtfertigt.

76. In Anbetracht von Art. 4 Abs. 1 dieser Richtlinie können Umstände, die nicht als gleichzeitiger Anstieg der Zahl von Anträgen auf internationalen Schutz angesehen werden können, bei der Feststellung, ob es in der Praxis sehr schwierig ist, das Verfahren innerhalb der Frist von sechs Monaten abzuschließen, nicht berücksichtigt werden. Die Unmöglichkeit, die Sechsmonatsfrist einzuhalten, die auf den gleichzeitigen Anstieg der Zahl neuer Anträge zurückzuführen ist, muss innerhalb oder kurz vor der Sechsmonatsfrist eintreten, die verlängert werden soll.

⁴⁵ Entsprechend hat der Gerichtshof zur Unterscheidung zwischen „internen“ und „externen“ Ereignissen bei der Feststellung außergewöhnlicher Umstände, bei deren Vorliegen das Luftfahrtunternehmen von Ausgleichsleistungen an den Reisenden befreit ist, entschieden, dass „externe“ Ereignisse auf äußere Umstände zurückzuführen sind, die in der Praxis mehr oder weniger häufig vorkommen, aber von einem Luftfahrtunternehmen nicht beherrschbar sind, weil sie auf ein Naturereignis oder die Handlung eines Dritten zurückgehen (vgl. in diesem Sinne Urteil vom 7. Juli 2022, SATA International – Azores Airlines [Ausfall des Betankungssystems], C-308/21, EU:C:2022:533, Rn. 25 und 26). Vgl. auch Urteil vom 11. Mai 2023, TAP Portugal (Tod des Kopiloten) (C-156/22 bis C-158/22, EU:C:2023:393, Rn. 18 und die dort angeführte Rechtsprechung), sowie meine Schlussanträge in jener Rechtssache (EU:C:2023:91).

IV. Ergebnis

77. Nach alledem schlage ich dem Gerichtshof vor, die vom Raad van State (Staatsrat, Niederlande) zur Vorabentscheidung vorgelegten Fragen wie folgt zu beantworten:

Art. 31 Abs. 3 Unterabs. 3 Buchst. b 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 ist in Verbindung mit Art. 4 Abs. 1 dieser Richtlinie

dahin auszulegen, dass die Sechsmonatsfrist für die Prüfung eines Antrags auf internationalen Schutz nach Art. 31 Abs. 3 Unterabs. 1 der Richtlinie 2013/32 nur dann um neun Monate verlängert werden kann, wenn der Anstieg der Zahl der Anträge in einem bestimmten Mitgliedstaat sich mit einer hohen Steigerungsrate ereignet, so dass es zu einem schnellen Anstieg („Spitze“) dieser Zahl kommt; hiervon nicht umfasst ist in Anbetracht des Ausnahmecharakters der in dieser Bestimmung genannten Umstände ein schrittweiser Anstieg der Zahl der Anträge über einen längeren Zeitraum. Umstände, die nicht als gleichzeitiger Anstieg der Zahl von Anträgen auf internationalen Schutz angesehen werden können, können bei der Feststellung, ob es in der Praxis sehr schwierig ist, das Verfahren innerhalb der Frist von sechs Monaten abzuschließen, nicht berücksichtigt werden. Die Unmöglichkeit, die Sechsmonatsfrist einzuhalten, die auf den gleichzeitigen Anstieg der Zahl neuer Anträge zurückzuführen ist, muss innerhalb oder kurz vor der Sechsmonatsfrist eintreten, die verlängert werden soll.