



12. BERLINER RECHTSPOLITISCHE KONFERENZ

„Die Europäische Union
vor aktuellen Herausforderungen –
Der Beitrag des Gerichtshofes“

Prof. Dr. Dr. h.c. Thomas von Danwitz
Dr. Franziska Rinke | Christina Bellmann (Hrsg.)



Konrad
Adenauer
Stiftung

12. BERLINER RECHTSPOLITISCHE KONFERENZ

„Die Europäische Union
vor aktuellen Herausforderungen –
Der Beitrag des Gerichtshofes“

Prof. Dr. Dr. h.c. Thomas von Danwitz
Dr. Franziska Rinke | Christina Bellmann (Hrsg.)

Eine Veröffentlichung der Konrad-Adenauer-Stiftung e.V.

Bei den hier abgedruckten Beiträgen handelt es sich um die überarbeiteten Vorträge der 12. Berliner Rechtspolitischen Konferenz der Konrad-Adenauer-Stiftung am 12. Oktober 2017.

Herausgeberin:

Konrad-Adenauer-Stiftung e.V. 2017, Sankt Augustin/Berlin



Diese Publikation ist lizenziert unter den Bedingungen von „Creative Commons Namensnennung-Weitergabe unter gleichen Bedingungen 4.0 international“, CC BY-SA 4.0 (abrufbar unter: <https://creativecommons.org/licenses/by-sa/4.0/legalcode.de>)

Gestaltung: SWITSCH Kommunikationsdesign, Köln

Satz: workstation, Niederkassel

Die Printausgabe wurde bei der Druckerei Kern GmbH, Bexbach, klimaneutral produziert und auf FSC-zertifiziertem Papier gedruckt.

Printed in Germany.

Gedruckt mit finanzieller Unterstützung der Bundesrepublik Deutschland.

ISBN 978-3-95721-401-0

INHALT

- 5** | VORWORT
- 7** | BEGRÜSSUNG
Dr. Hans-Gert Pöttering
- 13** | DER BEITRAG DES GERICHTSHOFES ZUR SICHERUNG
DER RECHTSSTAATLICHKEIT IN EUROPA
Prof. Dr. Dr. h.c. Thomas von Danwitz
- 21** | MACHT UND OHNMACHT DER DRITTEN GEWALT
IN EUROPA
Maximilian Steinbeis
- 27** | EUGH-EGMR-BVERFG: VON DER MULTIPOLARITÄT ZUM
VERBUND DER GERICHTSBARKEITEN IN EUROPA
Prof. Dr. Doris König
- 35** | *CHECK AGAINST DELIVERY:*
EIN EUROPA DER BÜRGER – WAS SONST?
Johannes Laitenberger
- 45** | UNIONSBÜRGERSCHAFT UND SOZIALE SICHERUNGS-
SYSTEME
Prof. Dr. Ferdinand Wollenschläger
- 53** | DIE RECHTSPRECHUNG DES GERICHTSHOFES
ZUR BEDEUTUNG DER UNIONSBÜRGERSCHAFT FÜR
DAS AUFENTHALTSRECHT
Prof. Dr. Maria Berger
- 61** | GRUSSWORT ZUR „DINNER SPEECH“
Thomas Köhler
- 65** | *DINNER SPEECH*
DIE WERTE DER EUROPÄISCHEN UNION IN DER
RECHTSPRECHUNG DES GERICHTSHOFES
Prof. Dr. Koen Lenaerts

77 | DIE AUTOREN UND HERAUSGEBER

**78 | ANSPRECHPARTNER IN DER
KONRAD-ADENAUER-STIFTUNG**

UNIONSBÜRGERSCHAFT UND SOZIALE SICHERUNGSSYSTEME*

Prof. Dr. Ferdinand Wollenschläger

Im Anschluss an das Panorama von Herrn Laitenberger fokussiert mein Referat auf einen oftmals in der Diskussion um die Unionsbürgerschaft im Mittelpunkt stehenden Aspekt, nämlich auf ihre kontrovers beurteilten Konsequenzen für die nationalen Sozialleistungssysteme. Erst vorgestern titelte die FAZ in kritischer Absicht: „Der Sozialstaat lockt EU-Ausländer an“.¹

Über welche Fragen reden wir? Ist etwa einer nichterwerbstätigen Unionsbürgerin, die nach Deutschland einreist, ohne dort arbeiten zu wollen, Sozialhilfe zu gewähren? Würde es einen Unterschied machen, wenn der Betreffende einreist, um Arbeit zu suchen? Und wie sieht es mit einem Studenten aus, der sein Studium im EU-Ausland zunächst durch Jobs finanziert, im Abschlussjahr sich aber ganz auf das Studium konzentrieren möchte und deshalb Sozialleistungen beantragt?

Vor Einführung der Unionsbürgerschaft mit dem Vertrag von Maastricht (1993) wären diese Fragen relativ einfach zu beantworten gewesen: In der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft war Freizügigkeit primär ein Instrument der Marktintegration, daher trotz Randunschärfen im Wesentlichen auf Erwerbstätige beschränkt und jedenfalls ein Gleichbehandlungsanspruch Nichterwerbstätiger hinsichtlich des Zugangs zu Sozialhilfe nicht vorgesehen.²

Mit Einführung der Unionsbürgerschaft und eines allgemeinen, d.h. nicht mehr an die Ausübung einer Erwerbstätigkeit geknüpften Freizügigkeitsrechts (Art. 21 AEUV) hat sich dies jedoch geändert; sie und ihre Ende der 1990er Jahre einsetzende dynamische Interpretation durch den Europäischen Gerichtshof haben nämlich eine (begrenzte) Öffnung der Sozialleistungssysteme für EU-ausländische Nichterwerbstätige bewirkt.³

Wie hat der EuGH dies begründet? Lassen Sie mich dies am eingangs erwähnten Fall des Studenten Grzelczyk illustrieren.⁴ Er konnte sich im letzten Studienjahr wegen der notwendigen Konzentration auf das Examen nicht mehr selbst durch Jobs finanzieren und beantragte daher Sozialhilfe. Eine buchstabengetreue Anwendung der im seinerzeitigen Sekundärrecht⁵ verankerten Bedingung ausreichender Existenzmittel, um als Nichterwerbstätiger von einem Aufenthaltsrecht zu profitieren, zöge schon dessen Versagung nach sich – einmal ganz abgesehen davon, dass das Sekundärrecht keinen Gleichbehandlungsanspruch Nichterwerbstätiger hinsichtlich Sozialleistungen kannte.

Nach Einführung der Unionsbürgerschaft stellten sich die sekundärrechtlichen Aufenthaltsbedingungen jedoch als Schranke des normhierarchisch höheren allgemeinen Freizügigkeitsrechts dar, weshalb der EuGH sie dem Verhältnismäßigkeitsgrundsatz unterworfen und eine Versagung des Aufenthaltsrechts wegen der besonderen Umstände für ungerechtfertigt erklärt hat.⁶ Überdies befand sich Herr Grzelczyk wegen des unionsrechtlich geschützten Aufenthaltsrechts nunmehr im Anwendungsbereich der Verträge, weshalb der EuGH über das allgemeine Diskriminierungsverbot einen Gleichbehandlungsanspruch hinsichtlich Sozialhilfe bejaht hat.⁷

Diese Entfaltung einer sozialen Dimension der Unionsbürgerschaft durch den EuGH markiert nicht, wie einmal pointiert gebrandmarkt, das „Ende rationaler Jurisprudenz“.⁸ Vielmehr ist sie im Grundansatz rechtsdogmatisch tragfähig.⁹ Aus Zeitgründen kann ich das hier nicht näher ausführen, entscheidend für die aktuelle Rechtslage ist aber auch Folgendes:

Die vielfach primär an den EuGH adressierte Kritik an der Entfaltung einer sozialen Dimension der Unionsbürgerschaft vernachlässigt, dass der Unionsgesetzgeber – bezeichnenderweise trotz aller Kritik des Mitgesetzgebers Mitgliedstaaten – mit der im Jahre 2004 in Kraft getretenen Freizügigkeitsrichtlinie¹⁰ die Rechtsprechung nicht nur kodifiziert hat, sondern teils

über sie noch hinausgegangen ist. Damit ist zusätzlich eine demokratische Legitimation erfolgt.

Lassen Sie mich im Folgenden die aktuelle Rechtslage skizzieren: Die Richtlinie differenziert hinsichtlich Aufenthaltsrecht und Gleichbehandlungsanspruch für Nichterwerbstätige nach der Aufenthaltsdauer:

1. Aufenthalte von bis zu drei Monaten sind ohne die Bedingung ausreichender Existenzmittel möglich (Art. 6); Preis hierfür ist ein Ausschluss vom gleichen Zugang zu Sozialhilfe im Zielstaat (Art. 24 Abs. 2).
2. Nach fünfjährigem, rechtmäßigem Aufenthalt erwerben Unionsbürger ein Daueraufenthaltsrecht, eine wesentliche Innovation der Richtlinie; dieses verzichtet ebenfalls auf ökonomische Bedingungen, ist aber mit einem umfassenden Gleichbehandlungsanspruch verknüpft (Art. 16 f., 24). Erwägungsgrund 17 hält insoweit fest: „Wenn Unionsbürger, die beschlossen haben, sich dauerhaft in dem Aufnahmemitgliedstaat niederzulassen, das Recht auf Daueraufenthalt erhielten, würde dies ihr Gefühl der Unionsbürgerschaft verstärken und entscheidend zum sozialen Zusammenhalt – einem grundlegenden Ziel der Union – beitragen. Es gilt daher, für alle Unionsbürger und ihre Familienangehörigen, die sich gemäß den in dieser Richtlinie festgelegten Bedingungen fünf Jahre lang ununterbrochen in dem Aufnahmemitgliedstaat aufgehalten haben und gegen die keine Ausweisungsmaßnahme angeordnet wurde, ein Recht auf Daueraufenthalt vorzusehen.“
3. Für Aufenthalte zwischen diesen Zeiträumen, mithin zwischen drei Monaten und fünf Jahren, beinhaltet die Richtlinie ein bis heute nicht aufgelöstes Spannungsverhältnis: Einerseits verlangt sie ausreichende Existenzmittel, um einer primär wohlfahrtstaatlich motivierten Migration entgegenzuwirken und die Sozialleistungssysteme der Zielstaaten zu schützen (Art. 7 Abs. 1 lit. b und c). Erfüllt ein Nichterwerbstätiger diese Bedingung jedoch nicht, bedeutet dies andererseits keinen zwingenden Verlust von Aufenthaltsrecht und Gleichbehandlungsanspruch (Art. 14 Abs. 3).¹¹ Vielmehr hat eine Einzelfallabwägung zu erfolgen, bei der etwa Höhe und Dauer der Inanspruchnahme von Sozialleistungen, die bisherige Aufenthaltsdauer und die persönlichen Umstände zu berücksichtigen sind.¹² Damit kodifiziert die Richtlinie nicht nur den in der Rechtsprechung des EuGH entwickelten Verhältnismäßigkeitsgrund-

satz, sondern auch die mit ihm einhergehende Rechtsunsicherheit. Anders als teils vertreten hat das Urteil in der Rs. *Dano* vom 11.11.2014¹³ keine Absage an diesen Verhältnismäßigkeitsvorbehalt erteilt. Zwar verschweigt es diesen, was politisch zu Hochzeiten der Brexit-Debatte erklärbar, methodisch und wegen möglicher Fehldeutungen aber fragwürdig erscheint. Im Ergebnis war das Schweigen unschädlich, da eine Versagung des gleichen Zugangs zu Sozialhilfe nicht unverhältnismäßig ist, wenn die Einreise mit dem Ziel erfolgt, ohne arbeiten zu wollen in den Genuss von Sozialhilfe zu kommen. Einer Deutung des Urteils als Rechtsprechungswende, als generelle Absage an die (begrenzte) Öffnung der Sozialleistungssysteme für EU-ausländische Nichterwerbstätige stehen indes nicht nur frühere¹⁴ und Folgeentscheidungen¹⁵ entgegen, sondern vor allem auch die Freizügigkeitsrichtlinie mit ihrem Verhältnismäßigkeitsvorbehalt.¹⁶

Immerhin verdeutlicht die Rs. *Dano*, dass das Erfordernis ausreichender Existenzmittel die Regel und die Relativierung dieser Bedingung aus Verhältnismäßigkeitsgründen die Ausnahme ist. Das Urteil steht damit in einer Reihe von jüngeren Entscheidungen, die die soziale Dimension der Unionsbürgerschaft konsolidieren.¹⁷ Der EuGH verzichtet nämlich auf eine Infragestellung klarer und verhältnismäßiger Vorgaben der Aufenthaltsrichtlinie: bestätigt hat er in der Rs. *Alimanovic*, dass arbeitslos gewordene Personen mindestens ein Jahr zuvor gearbeitet haben müssen, um für länger als sechs Monate nach Ende der Erwerbstätigkeit von Sozialhilfe zu profitieren;¹⁸ ebenso in der Rs. *García-Nieto* den Ausschluss Nichterwerbstätiger von Sozialhilfe für die ersten drei Monate des Aufenthalts¹⁹. Diese Regelungen lassen sich schwerlich als unverhältnismäßig qualifizieren.

Die Konsolidierung stößt freilich dort an Grenzen, wo die Richtlinie selbst ambivalente Vorgaben enthält, namentlich hinsichtlich der aufenthalts- und sozialrechtlichen Stellung Nichterwerbstätiger bei Aufenthalten zwischen drei Monaten und fünf Jahren (hier darf keine automatische Ausweisung bei Nichterfüllen der Bedingung ausreichender Existenzmittel erfolgen). Auch der kategorische und dauerhafte Ausschluss erstmals Arbeitsuchender von Sozialhilfe harrt wegen seines Spannungsverhältnisses zur Rechtsstellung sonstiger Nichterwerbstätiger noch der primärrechtlichen Überprüfung.²⁰

Als Bilanz lässt sich festhalten, dass die Unionsbürgerschaft eine Öffnung der Sozialleistungssysteme für EU-ausländische Nichterwerbstätige be-

wirkt hat, wegen des grundsätzlichen Erfordernisses ökonomischer Selbstständigkeit indes nur in begrenztem Umfang. Dass die Rechtsstellung Nichterwerbstätiger damit deutlich hinter der Rechtsstellung Erwerbstätiger zurückbleibt und ein nach wie vor nach der Eigenschaft als Erwerbstätiger differenzierendes Freizügigkeitsregime existiert, mag man rechtspolitisch kritisieren; es entspricht jedoch den Vorgaben des Primär- und Sekundärrechts und reflektiert damit *de lege lata* den Stand der Integration in einem politisch sensiblen Bereich.²¹

Im Übrigen hat die Brexit-Debatte gezeigt, dass auch die Rechtsstellung Erwerbstätiger nicht mehr unangefochten ist. Marktakteure genossen seit den Anfängen der europäischen Integration ein von ökonomischen Bedingungen unabhängiges Aufenthaltsrecht sowie einen umfassenden, namentlich nicht von einer Mindestaufenthaltsdauer abhängigen Zugang zu Sozialleistungen. Damit können sie vom ersten Arbeitstag an alle Inländern zustehende Sozialleistungen beanspruchen; wegen des weiten, auch geringfügig Beschäftigte einbeziehenden Arbeitnehmerbegriffs beinhaltet dies eine Aufstockung des nicht auskömmlichen Lohns auf das jeweilige Sozialhilfeniveau – in Deutschland Hartz-IV-Aufstocker.²² Der mittlerweile hinfällige, Großbritannien zur Vermeidung des Brexit angebotene Deal sah vor dem Hintergrund der EuGH-Rechtsprechung primärrechtlich problematische Karenzzeiten für den Sozialleistungsbezug vor; eine etwaige Fort- oder eher Rückschreibung des *Acquis* blieb dem EuGH indes nach Ablehnung des Deals erspart – für die gegenwärtig ebenfalls diskutierte Anpassung des Kindergeldes an den Lebensstandard im Aufenthaltsstaat des Kindes könnte dies jedoch anders sein.²³

* Die Vortragsform wurde beibehalten. Die Nachweise sind auf ein Minimum reduziert. Für eine umfassende Erörterung der Thematik und weitere Nachweise F. Wollenschläger, *Grundfreiheit ohne Markt*, Tübingen 2007 (Nachdruck 2017); ders., *Die Unionsbürgerschaft und ihre Dynamik für den Integrationsprozess jenseits des Marktes*, ZEuS 2009, S. 1; ders., *A new Fundamental Freedom beyond Market Integration: Union Citizenship and its Dynamics for shifting the Economic Paradigm of European Integration*, *European Law Journal (ELJ)* 17 (2011), S. 1; ders., *The judiciary, the legislature and the Evolution of Union citizenship*, in: P. Syrpis (Hrsg.), *The Judiciary, the legislature and the EU Internal Market*, Cambridge 2012, S. 302; ders., *Grundrechtsschutz und Unionsbürgerschaft*, in: A. Hatje/P.-C. Müller-Graff (Hrsg.), *Enzyklopädie Europarecht, Bd. 1: Europäisches Organisations- und Verfassungsrecht*, Baden-Baden 2014, § 8; ders., *Keine Sozialleistungen für nichterwerbstätige Unionsbürger? Zur begrenzten Tragweite des Urteils des EuGH in der Rs. Dano vom 11.11.2014*, in: *NVwZ* 2014, S. 1628; ders., *Consolidating Union Citizenship: Residence and Solidarity Rights for Jobseekers and the Economically Inactive in the post-Dano era*, in: D. Thym (Hrsg.), *Questioning EU Citizenship: Judges and the Limits of Free Movement and Solidarity in the EU*, London 2017, S. 171, i.E.

- 1| FAZ vom 10.10.2017, S. 17.
- 2| Ausführlich F. Wollenschläger, *Grundfreiheit ohne Markt*, Tübingen 2007 (Nachdruck 2017), S. 19 ff.
- 3| Ausführlich F. Wollenschläger, *Grundfreiheit ohne Markt*, Tübingen 2007 (Nachdruck 2017), S. 126 ff.
- 4| EuGH, Urt. v. 20.9.2001, Rs. C-184/99, Slg. 2001, I-6193 – Grzelczyk.
- 5| Richtlinie 93/96/EWG des Rates vom 29. Oktober 1993 über das Aufenthaltsrecht der Studenten (ABl. L 317 vom 18.12.1993, S. 59).
- 6| Siehe zuerst EuGH, Urt. v. 17.9.2002, Rs. C-413/99, Slg. 2002, I-7091, Rn. 90 ff. – *Baumbast und R.* Im Ergebnis – obgleich nicht in der dogmatischen Herleitung – ähnlich bereits das Urt. v. 20.9.2001, Rs. C-184/99, Slg. 2001, I-6193, Rn. 37 ff. – Grzelczyk. Hier hat der EuGH eine teleologische Reduktion der Aufenthaltsvoraussetzungen wegen der von der Richtlinie gebotenen gewissen finanziellen Solidarität zwischen den Mitgliedstaaten vorgenommen, aber keine Verhältnismäßigkeitsprüfung. Ausführlich zur Entwicklung der Rechtsprechung F. Wollenschläger, *Grundfreiheit ohne Markt*, Tübingen 2007 (Nachdruck 2017), S. 164 ff.
- 7| EuGH, Urt. v. 20.9.2001, Rs. C-184/99, Slg. 2001, I-6193, Rn. 27 ff. – Grzelczyk. Näher zur Verallgemeinerung des allgemeinen Diskriminierungsverbots und deren Grenzen F. Wollenschläger, *Grundfreiheit ohne Markt*, Tübingen 2007 (Nachdruck 2017), S. 197 ff.
- 8| K. Hailbronner, *Die Unionsbürgerschaft und das Ende rationaler Jurisprudenz durch den EuGH?*, NJW 2004, S. 2185.
- 9| Dazu wiederum F. Wollenschläger, *Grundfreiheit ohne Markt*, Tübingen 2007 (Nachdruck 2017), S. 126 ff., 197 ff.
- 10| Richtlinie 2004/38/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 29. April 2004 über das Recht der Unionsbürger und ihrer Familienangehörigen, sich im Hoheitsgebiet der Mitgliedstaaten frei zu bewegen und aufzuhalten, zur Änderung der Verordnung (EWG) Nr. 1612/68 und zur Aufhebung der Richtlinien 64/221/EWG, 68/360/EWG, 72/194/EWG, 73/148/EWG, 75/34/EWG, 75/35/EWG, 90/364/EWG, 90/365/EWG und 93/96/EWG (ABl. L 158 vom 30.4.2004, S. 77, geändert durch VO [EU] Nr. 492/2011, ABl. L 141 vom 27.5.2011, S. 1).
- 11| Eine gewisse Relativierung enthält in der englischen Sprachfassung bereits die Formulierung der Bedingung: *Union citizen must „have sufficient resources for themselves and their family members not to become a burden on the social assistance system of the host Member State during their period of residence“* – Hervorhebung nicht im Original. Die deutsche Fassung formuliert demgegenüber strikter: *Der Unionsbürger muss „für sich und seine Familienangehörigen über ausreichende Existenzmittel verfü[en], so dass sie während ihres Aufenthalts keine Sozialhilfeleistungen des Aufnahmemitgliedstaats in Anspruch nehmen müssen“.*
- 12| Zu den Parametern Erwägungsgrund 16 RL 2004/38/EG: *„Solange die Aufenthaltsberechtigten die Sozialhilfeleistungen des Aufnahmemitgliedstaats nicht unangemessen in Anspruch nehmen, sollte keine Ausweisung erfolgen. Die Inanspruchnahme von Sozialhilfeleistungen sollte daher nicht automatisch zu einer Ausweisung führen. Der Aufnahmemitgliedstaat sollte prüfen, ob es sich bei dem betreffenden Fall um vorübergehende Schwierigkeiten handelt, und die Dauer des Aufenthalts, die persönlichen Umstände und den gewährten Sozialhilfebetrag berücksichtigen, um zu beurteilen, ob der Leistungsempfänger die Sozialhilfeleistungen unangemessen in Anspruch genommen hat, und in diesem Fall seine Ausweisung zu veranlassen ...“.*
- 13| EuGH, Urt. v. 11.11.2014, Rs. C-333/13, ECLI:EU:C:2014:2358 – *Dano*.

- 14| Siehe zuletzt vor *Dano* das Urt. v. 19.3.2013 in der Rs. C-140/12, ECLI:EU:C:2013:565 – Brey.
- 15| Siehe EuGH, Urt. v. 15.9.2015, Rs. C-67/14, ECLI:EU:C:2015:597, Rn. 52 – *Alimanovic*; Urt. v. 25.2.2016, Rs. C-299/14, ECLI:EU:C:2016:114, Rn. 46 – *García-Nieto*.
- 16| Näher F. Wollenschläger, *Keine Sozialleistungen für nichterwerbstätige Unionsbürger? Zur begrenzten Tragweite des Urteils des EuGH in der Rs. Dano vom 11.11.2014*, in: *NVwZ 2014*, S. 1628; ders., *Consolidating Union Citizenship: Residence and Solidarity Rights for Jobseekers and the Economically Inactive in the post-Dano era*, in: D. Thym (Hrsg.), *Questioning EU Citizenship: Judges and the Limits of Free Movement and Solidarity in the EU*, London 2017, S. 171 (179 ff.), i.E. Für ein restriktives Verständnis gleichwohl N. Nic Shuibhne, *Limits Rising, Duties Ascending: The Changing Legal Shape of Union Citizenship*, *CML Rev 52* (2015), S. 889 (913 f.); D. Thym, *Anmerkung*, *NJW 2017*, S. 3061 (3061).
- 17| Zu dieser Entwicklung F. Wollenschläger, *Consolidating Union Citizenship: Residence and Solidarity Rights for Jobseekers and the Economically Inactive in the post-Dano era*, in: D. Thym (Hrsg.), *Questioning EU Citizenship: Judges and the Limits of Free Movement and Solidarity in the EU*, London 2017, S. 171, i.E.
- 18| EuGH, Urt. v. 15.9.2015, Rs. C-67/14, ECLI:EU:C:2015:597, Rn. 59 ff. – *Alimanovic*.
- 19| EuGH, Urt. v. 25.2.2016, Rs. C-299/14, ECLI:EU:C:2016:114, Rn. 45 ff. – *García-Nieto*.
- 20| Dazu F. Wollenschläger, *Consolidating Union Citizenship: Residence and Solidarity Rights for Jobseekers and the Economically Inactive in the post-Dano era*, in: D. Thym (Hrsg.), *Questioning EU Citizenship: Judges and the Limits of Free Movement and Solidarity in the EU*, London 2017, S. 171 (186 f.), i.E.
- 21| Siehe auch F. Wollenschläger, *Grundfreiheit ohne Markt*, Tübingen 2007 (Nachdruck 2017), S. 343 ff.
- 22| F. Wollenschläger, *Grundfreiheit ohne Markt*, Tübingen 2007 (Nachdruck 2017), S. 27 ff.; ders., *Keine Sozialleistungen für nichterwerbstätige Unionsbürger? Zur begrenzten Tragweite des Urteils des EuGH in der Rs. Dano vom 11.11.2014*, in: *NVwZ 2014*, S. 1628 (1631 f.).
- 23| Dazu F. Wollenschläger, *Freizügigkeit, Sozialleistungen und Brexit – hält der Deal?*, *EuZW 2016*, S. 241.