Sammlung der Rechtsprechung

URTEIL DES GERICHTSHOFS (Große Kammer)

18. Juni 2020*

„Vertragsverletzung eines Mitgliedstaats – Zulässigkeit – Art. 63 AEUV – Kapitalverkehrsfreiheit – Vorliegen einer Beschränkung – Beweislast – Mit der Herkunft des Kapitals verknüpfte mittelbare Diskriminierung – Art. 12 der Charta der Grundrechte der Europäischen Union – Recht auf Vereinigungsfreiheit – Nationale Regelung, mit der Vereinigungen, die finanzielle Unterstützung aus anderen Mitgliedstaaten oder Drittstaaten erhalten, sanktionsbewehrte Registrierungs-, Melde- und Offenlegungspflichten auferlegt werden – Art. 7 der Charta der Grundrechte – Recht auf Achtung des Privatlebens – Art. 8 Abs. 1 der Charta der Grundrechte – Recht auf Schutz personenbezogener Daten – Nationale Regelung, die vorschreibt, Informationen über Personen, die Vereinigungen finanziell unterstützen, und über die Höhe dieser Unterstützung zu verbreiten – Rechtfertigung – Zwingender Grund des Allgemeininteresses – Transparenz der Finanzierung von Vereinigungen – Art. 65 AEUV – Öffentliche Ordnung – Öffentliche Sicherheit – Bekämpfung der Geldwäsche, der Terrorismusfinanzierung und der organisierten Kriminalität – Art. 52 Abs. 1 der Charta der Grundrechte“

In der Rechtssache C-78/18

betreffend eine Vertragsverletzungsklage nach Art. 258 AEUV, eingereicht am 6. Februar 2018,

Europäische Kommission, zunächst vertreten durch V. Di Bucci, L. Havas, L. Malferrari und K. Talabér-Ritz, dann durch V. Di Bucci, L. Havas und L. Malferrari als Bevollmächtigte,

Klägerin,

unterstützt durch

Königreich Schweden, vertreten durch A. Falk, C. Meyer-Seitz und H. Shev als Bevollmächtigte,

Streithelfer,

gegen

Ungarn, vertreten durch M. Z. Fehér und G. Koós als Bevollmächtigte,

Beklagter,

erlässt

* Verfahrenssprache: Ungarisch.

DER GERICHTSHOF (Große Kammer)

unter Mitwirkung des Präsidenten K. Lenaerts, der Vizepräsidentin R. Silva de Lapuerta, der Kammerpräsidenten J.-C. Bonichot, A. Arabadjiev, E. Regan und S. Rodin, der Kammerpräsidentin L. S. Rossi und des Kammerpräsidenten I. Jarukaitis sowie der Richter E. Juhász, M. Ilešič, J. Malenovský (Berichterstatter), D. Šváby und N. Piçarra,

Generalanwalt: M. Campos Sánchez-Bordona,

Kanzler: R. Șereș, Verwaltungsrätin,

aufgrund des schriftlichen Verfahrens und auf die mündliche Verhandlung vom 22. Oktober 2019,

nach Anhörung der Schlussanträge des Generalanwalts in der Sitzung vom 14. Januar 2020

folgendes

Urteil

1 Mit ihrer Klage begehrt die Europäische Kommission die Feststellung, dass Ungarn gegen seine Verpflichtungen aus Art. 63 AEUV sowie den Art. 7, 8 und 12 der Charta der Grundrechte der Europäischen Union (im Folgenden: Charta) verstoßen hat, indem es durch den Erlass von Bestimmungen des A külföldről támogatott szervezetek átláthatóságáról szóló 2017. évi LXXVI. törvény (Gesetz Nr. LXXVI von 2017 über die Transparenz von aus dem Ausland unterstützten Organisationen, im Folgenden: Transparenzgesetz), mit denen einigen Kategorien von Organisationen der Zivilgesellschaft, und zwar solchen, die unmittelbar oder mittelbar ausländische Unterstützung in einer einen bestimmten Schwellenwert überschreitenden Höhe erhalten, Registrierungs-, Melde- und Offenlegungspflichten auferlegt werden und die vorsehen, dass gegen Organisationen, die diesen Pflichten nicht nachkommen, Sanktionen verhängt werden können, diskriminierende, ungerechtfertigte und nicht erforderliche Beschränkungen für ausländische Spenden an Organisationen der Zivilgesellschaft eingeführt hat.

I. Ungarisches Recht

A. Transparenzgesetz

2 In der Präambel des Transparenzgesetzes heißt es unter anderem, dass die Organisationen der Zivilgesellschaft „zur demokratischen Kontrolle und öffentlichen Debatte über öffentliche Angelegenheiten bei[tragen]“, dass ihnen „eine entscheidende Rolle bei der öffentlichen Meinungsbildung“ zukommt und dass ihre „Transparenz … von erheblichem öffentlichem Interesse“ ist.

3 In der Präambel heißt es weiter, dass die den Organisationen der Zivilgesellschaft „aus unbekannten ausländischen Quellen zufließende Unterstützung … dazu geeignet sein [kann], dass ausländische Interessengruppen über den sozialen Einfluss dieser Organisationen eigene Interessen statt gemeinsinnorientierter Ziele im gesellschaftlichen und politischen Leben Ungarns verfolgen können“, und dass diese Unterstützung „die politischen und wirtschaftlichen Interessen des Landes sowie das unbeeinflusste Funktionieren der gesetzmäßigen Einrichtungen gefährden kann“.

4 In § 1 des Gesetzes heißt es:

„(1) Für die Zwecke dieses Gesetzes ist eine aus dem Ausland unterstützte Organisation jede Vereinigung oder Stiftung, die eine Zuwendung im Sinne der in Abs. 2 enthaltenen Definition erhält (im Folgenden zusammen ‚aus dem Ausland unterstützte Organisation').

(2) Als Unterstützung im Sinne dieses Gesetzes ist jede unmittelbar oder mittelbar aus dem Ausland stammende Zuwendung in Geld oder sonstigen Vermögensgegenständen, unabhängig aus welchem Rechtsgrund, anzusehen, die – einzeln oder kumulativ – in einem Steuerjahr das Doppelte des Betrages erreicht, der in § 6 Abs. 1 Buchst. b des Pénzmosás és a terrorizmus finanszírozása megelőzéséről és megakadályozásáról szóló 2017. évi LIII. törvény [(Gesetz Nr. LIII von 2017 über die Verhütung und Bekämpfung von Geldwäsche und Terrorismusfinanzierung)] festgelegt ist.

…

(4) Dieses Gesetz ist nicht anzuwenden auf

a) Vereinigungen und Stiftungen, die nicht als Organisationen der Zivilgesellschaft angesehen werden;

b) Vereinigungen, die unter das Sportról szóló 2004. évi I. törvény [(Gesetz Nr. I von 2004 über den Sport)] fallen;

c) Organisationen, die eine religiöse Tätigkeit ausüben;

d) Organisationen und Vereinigungen von Volksgruppen, die unter das Nemzetiségek jogairól szóló 2011. évi CLXXIX. törvény [(Gesetz Nr. CLXXIX von 2011 über die Rechte von Volksgruppen)] fallen, sowie Stiftungen, die nach Maßgabe ihres Gründungsakts eine Tätigkeit ausüben, die dem Schutz und der Vertretung der Interessen einer bestimmten Volksgruppe dient oder unmittelbar mit der kulturellen Selbständigkeit der Volksgruppe zusammenhängt."

5 § 2 des Transparenzgesetzes bestimmt:

„(1) Eine Vereinigung oder Stiftung im Sinne von § 1 Abs. 1 hat binnen 15 Tagen, nachdem der Betrag der im betreffenden Steuerjahr zugeflossenen Unterstützungen das Doppelte des in § 6 Abs. 1 Buchst. b des Gesetzes Nr. LIII von 2017 festgelegten Betrags erreicht hat, zu melden, dass sie eine aus dem Ausland unterstützte Organisation geworden ist.

(2) Eine aus dem Ausland unterstützte Organisation übermittelt dem für seinen Sitz zuständigen Gericht (im Folgenden: Registergericht) die in Abs. 1 genannte Meldung mit den in Anhang I genannten Angaben. Das Registergericht nimmt die Meldung in die Eintragung der Vereinigung oder Stiftung im Register für Organisationen der Zivilgesellschaft und andere als nichtkommerziell angesehene Organisationen (im Folgenden: Register) auf und trägt die Vereinigung oder Stiftung als aus dem Ausland unterstützte Organisation ein.

(3) In entsprechender Anwendung der in Abs. 1 aufgeführten Regeln übermittelt eine aus dem Ausland unterstützte Organisation dem Registergericht gleichzeitig mit dem Jahresbericht eine Meldung mit den in Anhang I genannten Angaben über die ihr während des letzten Jahres zugeflossenen Unterstützungen. In der Meldung für das betreffende Jahr sind anzugeben

a) für eine Unterstützung, die 500 000 Forint [ungarische Forint (HUF) (etwa 1 500 Euro)] je Unterstützer nicht erreicht, die in Anhang I Teil II Buchst. A genannten Informationen;

b) für eine Unterstützung, die 500 000 [HUF] je Unterstützer erreicht oder übersteigt, die in Anhang I Teil II Buchst. B genannten Informationen.

(4) Vor dem 15. jedes Monats übermittelt das Registergericht dem mit der Leitung des Informationsportals betreffend Organisationen der Zivilgesellschaft betrauten Minister den Namen, den Sitz und die Steuernummer der Vereinigungen und Stiftungen, die es im Vormonat im Register als aus dem Ausland unterstützte Organisationen eingetragen hat. Der mit der Leitung des Informationsportals betreffend Organisationen der Zivilgesellschaft betraute Minister veröffentlicht unverzüglich die so übermittelten Informationen, um sie auf der zu diesem Zweck eingerichteten elektronischen Plattform kostenlos öffentlich zugänglich zu machen.

(5) Nachdem sie ihre Meldung im Sinne von Abs. 1 abgegeben hat, veröffentlicht die aus dem Ausland unterstützte Organisation auf ihrer Website sowie in ihren Presseerzeugnissen und sonstigen Publikationen im Sinne des Gesetzes über die Pressefreiheit und die grundlegenden Regeln für Medieninhalte unverzüglich, dass sie eine aus dem Ausland unterstützte Organisation im Sinne dieses Gesetzes ist.

(6) Eine aus dem Ausland unterstützte Organisation bleibt an die Verpflichtung gemäß Abs. 5 so lange gebunden, wie sie als aus dem Ausland unterstützte Organisation im Sinne dieses Gesetzes zu qualifizieren ist.“

6 § 3 des Transparenzgesetzes bestimmt:

„(1) Erfüllt die Vereinigung oder Stiftung die ihr nach diesem Gesetz obliegenden Verpflichtungen nicht, so fordert der Staatsanwalt, sobald er hiervon Kenntnis erhält und nach den für ihn geltenden Regeln, die Vereinigung oder Stiftung auf, ihren Verpflichtungen aus diesem Gesetz innerhalb von 30 Tagen nach der Aufforderung nachzukommen.

(2) Kommt die aus dem Ausland unterstützte Organisation der Verpflichtung in der Aufforderung des Staatsanwalts nicht nach, fordert er sie erneut auf, in den darauffolgenden 15 Tagen ihren Verpflichtungen aus diesem Gesetz nachzukommen. Nach einem fruchtlosen Verstreichen dieser Frist beantragt der Staatsanwalt binnen 15 Tagen beim Registergericht die Verhängung eines Bußgelds nach § 37 Abs. 2 des Civil szervezetek bírósági nyilvántartásáról és az ezzel összefüggő eljárási szabályokról szóló 2011. évi CLXXXI. törvény [(Gesetz Nr. CLXXXI von 2011 über die Registrierung der Organisationen der Zivilgesellschaft bei den Gerichten und die hierauf anwendbaren Verfahrensregeln)].

(3) Nachdem er eine erneute Aufforderung nach Abs. 2 an die Organisation gerichtet hat, geht der Staatsanwalt unter entsprechender Anwendung der Regeln des Egyesülési jogról, a közhasznú jogállásról, valamint a civil szervezetek működéséről és támogatásáról szóló 2011. évi CLXXV. törvény [Gesetz Nr. CLXXV von 2011 über das Vereinigungsrecht, die Gemeinnützigkeit sowie die Tätigkeit und die Finanzierung von Organisationen der Zivilgesellschaft] und des Gesetzes Nr. CLXXXI von 2011 über die Registrierung der Organisationen der Zivilgesellschaft bei den Gerichten und die hierauf anwendbaren Verfahrensregeln sowie unter Beachtung der Anforderungen der Verhältnismäßigkeit vor.“

7 § 4 des Transparenzgesetzes sieht vor:

„(1) Erreicht die der aus dem Ausland unterstützten Organisation im Jahr nach dem in § 2 Abs. 3 bezeichneten Steuerjahr zugeflossene Zuwendung in Geld oder sonstigen Vermögensgegenständen nicht das Doppelte des in § 6 Abs. 1 Buchst. b des Gesetzes Nr. LIII von 2017 über die Verhütung und Bekämpfung von Geldwäsche und Terrorismusfinanzierung festgelegten Betrags, so ist die Vereinigung oder Stiftung nicht mehr eine aus dem Ausland unterstützte Organisation und meldet dies, unter entsprechender Anwendung der Regeln über die Meldung, binnen 30 Tagen nach der Annahme ihres Jahresberichts für das Jahr, in dem dieser Umstand eintritt. Das Registergericht übermittelt auch diesen Umstand nach § 2 Abs. 4 dem mit der Leitung des Informationsportals

betreffend Organisationen der Zivilgesellschaft betrauten Minister, der in diesem Fall die Daten der betreffenden Organisation unverzüglich von der für diese Zwecke eingerichteten elektronischen Plattform löscht.

(2) Nach der Meldung gemäß Abs. 1 löscht das Registergericht unverzüglich die Angabe, dass die Vereinigung oder Stiftung als aus dem Ausland unterstützte Organisation gilt, aus dem Register."

8 Nach Teil I von Anhang I des Transparenzgesetzes muss die Meldung, dass eine Organisation der Zivilgesellschaft eine aus dem Ausland unterstützte Organisation im Sinne von § 2 dieses Gesetzes geworden ist, neben der Angabe, in welchem Jahr sie dies geworden ist, den Namen, den Sitz und die Registrierungsnummer der betreffenden Organisation enthalten.

9 Darüber hinaus sieht Anhang I in Teil II Buchst. A vor, dass dann, wenn der Gesamtbetrag der aus dem Ausland erhaltenen Unterstützungen den Schwellenwert gemäß § 2 Abs. 3 des Gesetzes nicht erreicht, diese Meldung erstens den Gesamtbetrag der erhaltenen Unterstützungen in Geld, zweitens den Gesamtbetrag anderer erhaltener Vermögensgegenstände und drittens die Gesamtzahl der Unterstützer, von denen diese Unterstützungen stammen, enthält.

10 Schließlich heißt es in Anhang I Teil II Buchst. B, dass dann, wenn der Gesamtbetrag der aus dem Ausland erhaltenen Unterstützung den Schwellenwert gemäß § 2 Abs. 3 des Gesetzes erreicht oder überschreitet, die Meldung detailliert den Betrag und die Quelle jeder erhaltenen Unterstützung aufführt, wobei im Fall einer natürlichen Person der Name, das Land und der Wohnort bzw. im Fall einer juristischen Person der Name und der Sitz angegeben werden.

B. Gesetz Nr. CLXXV von 2011

11 In § 3 Abs. 3 des Gesetzes Nr. CLXXV von 2011 über das Vereinigungsrecht, die Gemeinnützigkeit sowie die Tätigkeit und die Finanzierung von Organisationen der Zivilgesellschaft, auf das § 3 des Transparenzgesetzes Bezug nimmt, heißt es:

„Die Ausübung des Vereinigungsrechts darf … keine Straftat oder Aufforderung zur Begehung einer Straftat darstellen …"

12 § 11 Abs. 4 dieses Gesetzes bestimmt:

„Das Gericht löst auf der Grundlage einer Klage des Staatsanwalts die Vereinigung auf, wenn deren Arbeitsweise oder Tätigkeit gegen die Bestimmungen des § 3 Abs. 3 bis 5 verstößt."

C. Gesetz Nr. CLXXXI von 2011

13 Das Gesetz Nr. CLXXXI von 2011 über die Registrierung der Organisationen der Zivilgesellschaft bei den Gerichten und die hierauf anwendbaren Verfahrensregeln, auf das § 3 des Transparenzgesetzes ebenfalls Bezug nimmt, enthält unter anderem einen § 71/G Abs. 2, wonach das zuständige Gericht in Bezug auf eine Organisation der Zivilgesellschaft folgende Maßnahmen erlassen kann:

„a) ein Bußgeld zwischen 10 000 und 900 000 [HUF (etwa 30 bis 2 700 Euro)] gegen die Organisation oder gegen ihren Vertreter verhängen …;

b) die … rechtswidrige Entscheidung der Organisation aufheben und, falls erforderlich, unter Angabe einer angemessenen Frist den Erlass einer neuen Entscheidung anordnen;

c) wenn die gesetzmäßige Arbeitsweise der Organisation durch Einberufung ihres höchsten Organs voraussichtlich wiederhergestellt werden kann, das Beschlussfassungsorgan der Organisation einberufen oder die Durchführung dieser Aufgabe auf Kosten der Organisation einer geeigneten Person oder Organisation übertragen;

d) für höchstens 90 Tage einen Überwachungsbeauftragten ernennen, wenn die Wiederherstellung der gesetzmäßigen Arbeitsweise der Organisation nicht in anderer Weise wiederhergestellt werden kann und dies angesichts der Arbeitsweise der Organisation oder eines anderen Umstands und des zu erwartenden Ergebnisses in besonderer Weise gerechtfertigt ist;

e) die Organisation auflösen."

D. Gesetz Nr. LIII von 2017

14 Der in § 6 Abs. 1 Buchst. b des Gesetzes Nr. LIII von 2017 über die Verhütung und Bekämpfung von Geldwäsche und Terrorismusfinanzierung festgelegte Betrag, auf den die §§ 1, 2 und 4 des Transparenzgesetzes verweisen, beläuft sich auf 7,2 Mio. HUF (etwa 20 800 Euro).

II. Vorgerichtliches Verfahren

15 Am 14. Juli 2017 richtete die Kommission ein Aufforderungsschreiben an Ungarn (im Folgenden: Aufforderungsschreiben), in dem sie feststellte, dass dieser Mitgliedstaat mit dem Erlass des Transparenzgesetzes gegen seine Verpflichtungen aus Art. 63 AEUV sowie den Art. 7, 8 und 12 der Charta verstoßen habe, und ihm eine Frist zur Stellungnahme von einem Monat einräumte.

16 Am 17. Juli 2017 beantragte Ungarn eine Verlängerung dieser Frist, was die Kommission jedoch ablehnte.

17 Am 14. August und am 7. September 2017 übermittelte Ungarn der Kommission zwei Stellungnahmen zu dem Aufforderungsschreiben und bestritt die darin enthaltenen Vorwürfe.

18 Am 5. Oktober 2017 gab die Kommission eine mit Gründen versehene Stellungnahme (im Folgenden: mit Gründen versehene Stellungnahme) ab, in der sie feststellte, dass Ungarn gegen seine Verpflichtungen aus Art. 63 AEUV sowie den Art. 7, 8 und 12 der Charta verstoßen habe, indem es mittels der Bestimmungen des Transparenzgesetzes, mit denen einigen Kategorien von Organisationen der Zivilgesellschaft, und zwar solchen, die unmittelbar oder mittelbar ausländische Unterstützung in einer einen bestimmten Schwellenwert überschreitenden Höhe erhielten, Registrierungs-, Melde- und Offenlegungspflichten auferlegt würden und die vorsähen, dass gegen Organisationen, die diesen Pflichten nicht nachkämen, Sanktionen verhängt werden könnten, diskriminierende, ungerechtfertigte und nicht erforderliche Beschränkungen für ausländische Spenden an Organisationen der Zivilgesellschaft eingeführt habe. Die Kommission setzte Ungarn ferner eine Frist von einem Monat, um die Maßnahmen, die erforderlich sind, um der mit Gründen versehenen Stellungnahme nachzukommen, zu ergreifen oder eine Stellungnahme abzugeben.

19 Am 12. Oktober 2017 beantragte Ungarn, diese Frist zu verlängern, was die Kommission jedoch ablehnte.

20 Am 5. Dezember 2017 äußerte sich Ungarn gegenüber der Kommission zu der mit Gründen versehenen Stellungnahme und bestritt die Begründetheit der darin enthaltenen Vorwürfe.

21 Da diese Stellungnahme die Kommission nicht überzeugte, beschloss sie am 7. Dezember 2017, die vorliegende Klage zu erheben.

III. Verfahren vor dem Gerichtshof

22 Mit Schriftsatz, der am 2. August 2018 bei der Kanzlei des Gerichts eingegangen ist, hat das Königreich Schweden beantragt, als Streithelfer zur Unterstützung der Anträge der Kommission zugelassen zu werden.

23 Mit Schriftsatz, der am 22. August 2018 bei der Kanzlei des Gerichts eingegangen ist, hat Ungarn zu diesem Antrag Stellung genommen.

24 Mit Beschluss des Präsidenten des Gerichtshofs vom 26. September 2018, Kommission/Ungarn (C-78/18, nicht veröffentlicht, EU:C:2018:790), wurde diesem Antrag stattgegeben.

IV. Zur Zulässigkeit

A. Vorbringen der Parteien

25 In seiner Klagebeantwortung trägt Ungarn vor, dass die Klage wegen des Verhaltens der Kommission während des vorgerichtlichen Verfahrens und der sich daraus ergebenden Rechtsverletzungen als unzulässig abzuweisen sei.

26 Insoweit macht Ungarn zum einen geltend, erstens habe die Kommission von ihr verlangt, sich innerhalb eines Monats anstelle der im Rahmen vorgerichtlicher Verfahren üblichen Frist von zwei Monaten zum Aufforderungsschreiben und dann zu der mit Gründen versehenen Stellungnahme zu äußern, zweitens habe sie die Anträge auf Verlängerung dieser Frist summarisch und schablonenhaft zurückgewiesen, ohne das Vorliegen einer besonderen Dringlichkeit darzutun, und drittens habe sie kaum zwei Tage nach Erhalt der Stellungnahme zu der mit Gründen versehenen Stellungnahme beschlossen, die vorliegende Klage zu erheben.

27 Zum anderen macht Ungarn geltend, das vorgerichtliche Verfahren sei aufgrund des Verhaltens der Kommission rechtswidrig. Dieses Verhalten zeige nämlich, dass sich die Kommission unter Verletzung des in Art. 4 Abs. 3 EUV aufgestellten Grundsatzes der loyalen Zusammenarbeit und des in Art. 41 der Charta verankerten Rechts auf eine gute Verwaltung nicht darum bemüht habe, Ungarn in angemessener Weise anzuhören. Ferner habe das Verhalten der Kommission die Widerlegung ihrer Rügen erschwert und stelle somit eine Verletzung der Verteidigungsrechte dar.

28 In seiner Gegenerwiderung führt Ungarn unter anderem aus, die Kommission versuche ihr Verhalten damit zu rechtfertigen, dass die ungarischen Stellen nicht gewillt seien, das Transparenzgesetz aufzuheben. Ein solcher Umstand könne jedoch in allen Vertragsverletzungsverfahren vorliegen und lasse daher nicht die Feststellung zu, dass eine Situation besonderer Dringlichkeit bestehe. Darüber hinaus könne dieser Umstand nicht geltend gemacht werden, um eine Verkürzung der für das vorgerichtliche Verfahren geltenden Fristen zu rechtfertigen, ohne dessen Ziele zu missachten.

29 Die Kommission, unterstützt vom Königreich Schweden, hält dieses Vorbringen für unbegründet.

B. Würdigung durch den Gerichtshof

30 Nach der Rechtsprechung des Gerichtshofs kann der Umstand, dass die Kommission ein vorgerichtliches Verfahren kurzen Fristen unterwirft, als solcher nicht zur Unzulässigkeit der anschließenden Vertragsverletzungsklage führen (vgl. in diesem Sinne Urteil vom 31. Januar 1984, Kommission/Irland, 74/82, EU:C:1984:34, Rn. 12 und 13). Eine solche Unzulässigkeit ist nämlich nur dann geboten, wenn das Verhalten der Kommission die Widerlegung ihrer Rügen durch den betreffenden Mitgliedstaat erschwert und so die Verteidigungsrechte verletzt hat; dafür muss dieser

Mitgliedstaat den Beweis erbringen (vgl. in diesem Sinne Urteile vom 12. Mai 2005, Kommission/Belgien, C-287/03, EU:C:2005:282, Rn. 14, und vom 21. Januar 2010, Kommission/Deutschland, C-546/07, EU:C:2010:25, Rn. 22).

31 Im vorliegenden Fall erbringt Ungarn nicht den Beweis, dass das Verhalten der Kommission die Widerlegung ihrer Rügen erschwert hat. Im Übrigen ergibt sich aus der Prüfung des Ablaufs des in den Rn. 15 bis 20 des vorliegenden Urteils dargestellten vorgerichtlichen Verfahrens zunächst, dass Ungarn, nachdem es innerhalb der von der Kommission gesetzten Frist von einem Monat eine Stellungnahme zum Aufforderungsschreiben abgegeben hatte, drei Wochen später eine neue Stellungnahme dazu vorlegte, die von der Kommission akzeptiert wurde. Sodann äußerte sich Ungarn zu der mit Gründen versehenen Stellungnahme nicht innerhalb der dafür gesetzten Frist von einem Monat, sondern innerhalb der im Rahmen des vorgerichtlichen Verfahrens üblichen Frist von zwei Monaten; auch dies wurde von der Kommission akzeptiert. Schließlich zeigen die Korrespondenz während des vorgerichtlichen Verfahrens und die Klageschrift, dass die Kommission alle von Ungarn in den verschiedenen Phasen dieses Verfahrens abgegebenen Stellungnahmen gebührend berücksichtigt hat.

32 Daher ist nicht dargetan, dass das Verhalten der Kommission die Widerlegung ihrer Rügen durch Ungarn erschwert und so die Verteidigungsrechte verletzt hat.

33 Somit ist die Klage zulässig.

V. Zur Beweislast

A. Vorbringen der Parteien

34 In seiner Klagebeantwortung macht Ungarn geltend, sollte die Klage zulässig sein, sei sie sogleich abzuweisen, da sie nicht den für die Beweisführung geltenden Erfordernissen entspreche. Es sei nämlich Sache der Kommission, den Nachweis für das Vorliegen der von ihr verfolgten Vertragsverletzungen zu erbringen, ohne dass sie sich dabei auf irgendeine Vermutung stützen könne. Im vorliegenden Fall lege die Kommission jedoch keine Beweise dafür vor, dass das Transparenzgesetz praktische Auswirkungen auf die in Art. 63 AEUV garantierte Kapitalverkehrsfreiheit gehabt habe.

35 Die Kommission, unterstützt vom Königreich Schweden, hält dieses Vorbringen für unbegründet.

B. Würdigung durch den Gerichtshof

36 Nach ständiger Rechtsprechung des Gerichtshofs obliegt es der Kommission, das Vorliegen der von ihr behaupteten Vertragsverletzungen nachzuweisen, wobei sie sich nicht auf eine Vermutung gleich welcher Art stützen kann (Urteile vom 25. Mai 1982, Kommission/Niederlande, 96/81, EU:C:1982:192, Rn. 6, und vom 13. Februar 2014, Kommission/Vereinigtes Königreich, C-530/11, EU:C:2014:67, Rn. 60).

37 Das Vorliegen einer Vertragsverletzung kann jedoch, wenn sie auf dem Erlass einer Maßnahme in Form eines Gesetzes oder einer Verordnung, deren Existenz und Anwendung nicht bestritten werden, beruht, durch eine rechtliche Analyse der Bestimmungen dieser Maßnahme nachgewiesen werden (vgl. in diesem Sinne Urteile vom 18. November 2010, Kommission/Portugal, C-458/08, EU:C:2010:692, Rn. 52 und 55, sowie vom 19. Dezember 2012, Kommission/Belgien, C-577/10, EU:C:2012:814, Rn. 35).

38 Im vorliegenden Fall beruht die Ungarn von der Kommission zur Last gelegte Vertragsverletzung auf dem Erlass eines Gesetzes, dessen Existenz und Anwendung von Ungarn nicht bestritten werden und dessen Bestimmungen in der Klageschrift Gegenstand einer rechtlichen Analyse sind.

39 Daher ist der von Ungarn erhobene Vorwurf, die Kommission habe keine Beweise für die praktischen Auswirkungen des Transparenzgesetzes auf die in Art. 63 AEUV garantierte Verkehrsfreiheit vorgelegt, unberechtigt.

VI. Zur Begründetheit

A. Zu Art. 63 AEUV

1. Zum Vorliegen einer Beschränkung der Kapitalverkehrsfreiheit

a) Vorbringen der Parteien

40 Die Kommission, unterstützt durch das Königreich Schweden, macht zunächst geltend, das Transparenzgesetz beschränke die Kapitalverkehrsfreiheit, indem es eine mittelbar diskriminierende Behandlung des Kapitalverkehrs zwischen Ungarn auf der einen und den übrigen Mitgliedstaaten sowie den Drittstaaten auf der anderen Seite vorsehe. Ohne auf die Staatsangehörigkeit Bezug zu nehmen, finde dieses Gesetz nämlich unter Verweis auf ein Kriterium Anwendung, bei dem es um das Vorliegen von Kapitalverkehr mit ausländischem Ursprung gehe, genauer gesagt um finanzielle Unterstützungen in Ungarn ansässiger Organisationen der Zivilgesellschaft durch natürliche oder juristische Personen mit Wohnsitz bzw. Sitz in einem anderen Mitgliedstaat oder einem Drittstaat.

41 Ferner könne Ungarn nicht mit Erfolg geltend machen, dass der Rückgriff auf dieses Kriterium das Vorliegen eines objektiven Unterschieds zwischen der Situation ungarischer Staatsangehöriger und Angehöriger anderer Mitgliedstaaten oder Drittstaatsangehöriger widerspiegele, da es für die zuständigen ungarischen Behörden einfacher sei, die von Ersteren, die im Inland ansässig seien, geleisteten finanziellen Unterstützungen zu kontrollieren als die von Letzteren erbrachten Unterstützungen. Der Ort der Niederlassung könne nämlich nicht als Parameter für die Bewertung der objektiven Vergleichbarkeit von zwei Situationen dienen.

42 Schließlich machen die Kommission und Schweden hilfsweise geltend, falls das Transparenzgesetz nicht als mittelbar diskriminierende Maßnahme eingestuft werde, sei gleichwohl festzustellen, dass es eine Reihe von Verpflichtungen enthalte, die nicht nur die in Ungarn ansässigen Organisationen der Zivilgesellschaft davon abhielten, die ihnen durch Art. 63 AEUV garantierte Kapitalverkehrsfreiheit auszuüben, sondern auch natürliche oder juristische Personen, die solchen Organisationen aus anderen Mitgliedstaaten oder Drittstaaten finanzielle Unterstützungen zukommen lassen wollten. Die den betreffenden Organisationen auferlegten Verpflichtungen, sich unter der Bezeichnung „aus dem Ausland unterstützte Organisation“ registrieren zu lassen und sich durchgängig als solche zu präsentieren, hielten sie davon ab, weiterhin solche Unterstützungen entgegenzunehmen. Ferner brächten die damit verbundenen Melde- und Offenlegungspflichten Personen, die solche Unterstützungen gewährten, davon ab, sie weiterhin zu leisten, und schreckten andere Personen von ihrer Gewährung ab.

43 Ungarn hält dem zum einen entgegen, das Transparenzgesetz könne nicht als mittelbar diskriminierende Maßnahme eingestuft werden. Seine Anwendung hänge nämlich von einem Kriterium ab, das nicht an die Staatsangehörigkeit der Personen, die in Ungarn ansässige Organisationen der Zivilgesellschaft finanziell unterstützten, anknüpfe, sondern an die Quelle der Unterstützungen. Außerdem sei der Rückgriff auf dieses Kriterium dadurch gerechtfertigt, dass die finanziellen Unterstützungen durch Personen mit Sitz in Ungarn und solche mit Sitz im Ausland unterschiedliche Sachverhalte darstellten, da Erstere von den zuständigen ungarischen Behörden

leichter kontrolliert werden könnten als Letztere und da die Regeln zur Verhütung von Geldwäsche und die Transparenzregeln in den Mitgliedstaaten oder Drittstaaten, aus denen Letztere stammten, nicht unbedingt anwendbar seien.

44 Zum anderen könne den durch das Transparenzgesetz eingeführten Registrierungs-, Melde- und Offenlegungspflichten sowie den damit verbundenen Sanktionen auch keine abschreckende Wirkung auf die Kapitalverkehrsfreiheit beigemessen werden. Diese Pflichten seien nämlich objektiv und neutral formuliert. Außerdem beträfen sie nur die nicht sehr zahlreichen natürlichen oder juristischen Personen, die über bestimmte Schwellenwerte hinausgehende finanzielle Unterstützungen leisteten.

b) Würdigung durch den Gerichtshof

45 Nach Art. 63 Abs. 1 AEUV sind alle Beschränkungen des Kapitalverkehrs zwischen den Mitgliedstaaten sowie zwischen den Mitgliedstaaten und dritten Ländern verboten.

46 Somit ist dem Wortlaut dieser Bestimmung zu entnehmen, dass ihre Verletzung das Vorliegen sowohl von Kapitalverkehr mit grenzüberschreitender Dimension als auch einer Beschränkung des freien Kapitalverkehrs voraussetzt.

47 Erstens geht zum Vorliegen von Kapitalverkehr aus der ständigen Rechtsprechung des Gerichtshofs hervor, dass der Begriff „Kapitalverkehr“ mangels einer Definition im AEU-Vertrag unter – indikativer und nicht erschöpfender – Berücksichtigung der Nomenklatur in Anhang I der Richtlinie 88/361/EWG des Rates vom 24. Juni 1988 zur Durchführung von Artikel 67 des [EG-Vertrags] (der durch den Vertrag von Amsterdam aufgehoben wurde) (ABl. 1988, L 178, S. 5) auszulegen ist (Urteile vom 27. Januar 2009, Persche, C-318/07, EU:C:2009:33, Rn. 24, und vom 21. Mai 2019, Kommission/Ungarn [Nießbrauchsrechte an landwirtschaftlichen Flächen], C-235/17, EU:C:2019:432, Rn. 54).

48 So hat der Gerichtshof bereits entschieden, dass die unter Rubrik XI („Kapitalverkehr mit persönlichem Charakter“) von Anhang I fallenden Erbschaften und Schenkungen vom Begriff des Kapitalverkehrs erfasst sind; ausgenommen sind Fälle, die mit keinem ihrer wesentlichen Elemente über die Grenzen eines Mitgliedstaats hinausweisen (vgl. in diesem Sinne Urteile vom 26. April 2012, van Putten, C-578/10 bis C-580/10, EU:C:2012:246, Rn. 29, und vom 16. Juli 2015, Kommission/Frankreich, C-485/14, nicht veröffentlicht, EU:C:2015:506, Rn. 22).

49 Außerdem umfasst dieser Begriff Darlehen und Finanzkredite sowie Bürgschaften und andere Garantien von Gebietsfremden an Gebietsansässige, die in den Rubriken VIII und IX von Anhang I aufgeführt sind.

50 Im vorliegenden Fall findet das Transparenzgesetz nach seinem § 1 Abs. 1 und 2, sofern keiner der in § 1 Abs. 4 vorgesehenen Ausschlussfälle vorliegt, Anwendung, wenn eine in Ungarn ansässige Vereinigung oder Stiftung eine „aus dem Ausland stammende Zuwendung in Geld oder sonstigen Vermögensgegenständen, unabhängig aus welchem Rechtsgrund“ erhält, die in einem bestimmten Steuerjahr einen bestimmten Schwellenwert erreicht.

51 Daraus ergibt sich, dass dieses Gesetz anwendbar ist, wenn Kapitalverkehr mit grenzüberschreitender Dimension vorliegt; da dieser „unabhängig aus welchem Rechtsgrund“ erfasst wird, kann er unter anderem die Form von Spenden, Stiftungsgeldern, Erbschaften, Darlehen, Krediten, Sicherheiten und Kautionen natürlicher oder juristischer Personen haben.

52 Zweitens ergibt sich zum Vorliegen einer Beschränkung der Kapitalverkehrsfreiheit aus der ständigen Rechtsprechung des Gerichtshofs, dass der Begriff „Beschränkung“ in Art. 63 AEUV ganz allgemein sämtliche Beschränkungen des Kapitalverkehrs verbietet, sowohl zwischen Mitgliedstaaten (vgl. in

diesem Sinne Urteil vom 22. Oktober 2013, Essent u. a., C-105/12 bis C-107/12, EU:C:2013:677, Rn. 39 und die dort angeführte Rechtsprechung) als auch zwischen Mitgliedstaaten und Drittstaaten (vgl. in diesem Sinne Urteile vom 18. Januar 2018, Jahin, C-45/17, EU:C:2018:18, Rn. 19 bis 21, und vom 26. Februar 2019, X [In Drittländern ansässige Zwischengesellschaften], C-135/17, EU:C:2019:136, Rn. 26).

53 Insbesondere umfasst dieser Begriff diskriminierende staatliche Maßnahmen, sofern sie unmittelbar oder mittelbar eine Ungleichbehandlung zwischen dem innerstaatlichen und dem grenzüberschreitenden Kapitalverkehr schaffen, die nicht einem objektiven Unterschied der Sachverhalte entspricht (vgl. in diesem Sinne Urteile vom 12. Dezember 2006, Test Claimants in the FII Group Litigation, C-446/04, EU:C:2006:774, Rn. 46, und vom 16. Juli 2015, Kommission/Frankreich, C-485/14, nicht veröffentlicht, EU:C:2015:506, Rn. 25 und 26) und daher geeignet ist, natürliche oder juristische Personen aus anderen Mitgliedstaaten oder Drittstaaten von grenzüberschreitendem Kapitalverkehr abzuhalten.

54 Im vorliegenden Fall ist zunächst festzustellen, dass das Transparenzgesetz allen in seinen Anwendungsbereich fallenden Vereinigungen oder Stiftungen, die finanzielle Unterstützung aus einem anderen Mitgliedstaat als Ungarn oder einem Drittstaat erhalten, eine ganze Reihe spezieller Verpflichtungen auferlegt, die darin bestehen, sich als „aus dem Ausland unterstützte Organisationen“ bei den zuständigen Gerichten registrieren zu lassen (§ 2 Abs. 1), diesen jedes Jahr eine Erklärung mit einer Reihe von Angaben zu ihrer Identität, zu finanziellen Unterstützungen ab einer bestimmten Höhe durch natürliche oder juristische Personen mit Wohnsitz bzw. Sitz in einem anderen Mitgliedstaat oder einem Drittstaat sowie zur Identität dieser Personen zu übermitteln (§ 2 Abs. 2 und 3) und auf ihrer Website sowie in ihren Presseerzeugnissen und sonstigen Publikationen anzugeben, dass sie aus dem Ausland unterstützte Organisationen sind (§ 2 Abs. 5).

55 Sodann verpflichtet dieses Gesetz den mit der Leitung des Informationsportals betreffend Organisationen der Zivilgesellschaft betrauten Minister mit der Verbreitung von Informationen zu diesen Vereinigungen und Stiftungen auf einer öffentlichen und kostenlos zugänglichen elektronischen Plattform (§ 2 Abs. 4).

56 Schließlich sieht das Gesetz vor, dass die Nichterfüllung der den in Rede stehenden Vereinigungen und Stiftungen obliegenden Verpflichtungen mit einer Reihe von Sanktionen geahndet wird, zu denen Aufforderungen zur Einhaltung der Regeln durch den zuständigen Staatsanwalt, die Verhängung von Bußgeldern zwischen 10 000 HUF und 900 000 HUF (etwa 30 Euro bzw. 2 700 Euro) durch das zuständige Gericht und die Möglichkeit der Auflösung einer Vereinigung oder Stiftung durch dieses Gericht auf Antrag des Staatsanwalts gehören (§ 3).

57 Diese unterschiedlichen Maßnahmen, die zusammen eingeführt wurden und mit denen ein gemeinsames Ziel verfolgt wird, sehen eine Reihe von Verpflichtungen vor, die in Anbetracht ihres Inhalts und ihres Zusammenwirkens die Kapitalverkehrsfreiheit beeinträchtigen können; darauf können sich sowohl die in Ungarn ansässigen Organisationen der Zivilgesellschaft als Adressaten des Kapitalverkehrs in Form finanzieller Unterstützungen aus anderen Mitgliedstaaten oder Drittstaaten berufen als auch natürliche oder juristische Personen, die ihnen eine solche finanzielle Unterstützung zukommen lassen und somit der Ursprung des Kapitalverkehrs sind.

58 Die in den Rn. 50 und 54 bis 56 des vorliegenden Urteils genannten Bestimmungen schaffen nämlich eine Regelung, die gezielt und ausschließlich für Vereinigungen und Stiftungen gilt, die aus anderen Mitgliedstaaten oder Drittstaaten finanzielle Unterstützungen in Höhe der im Transparenzgesetz festgelegten Schwellenwerte erhalten. Insbesondere individualisieren sie diese als „aus dem Ausland unterstützte Organisationen“, indem sie ihnen unter Androhung von Sanktionen, die bis zu ihrer Auflösung gehen können, auferlegen, sich unter dieser Bezeichnung zu melden, zu registrieren und durchgängig in der Öffentlichkeit zu präsentieren. Durch die damit verbundene Stigmatisierung dieser

Vereinigungen und Stiftungen können sie ein Klima des Misstrauens ihnen gegenüber schaffen, das geeignet ist, natürliche oder juristische Personen aus anderen Mitgliedstaaten oder Drittstaaten davon abzuhalten, ihnen eine finanzielle Unterstützung zukommen zu lassen.

59 Die fragliche Regelung ist außerdem mit zusätzlichen Formalitäten und zusätzlichem Verwaltungsaufwand verbunden, die ausschließlich diese Vereinigungen und Stiftungen treffen und auf der „ausländischen“ Herkunft der ihnen zur Verfügung gestellten finanziellen Unterstützungen beruhen.

60 Ferner zielen die genannten Bestimmungen auf Personen ab, die solche Vereinigungen oder Stiftungen aus anderen Mitgliedstaaten oder Drittstaaten finanziell unterstützen, indem sie die öffentliche Verbreitung von Informationen über die Personen und die finanziellen Unterstützungen vorsehen, was ebenfalls geeignet ist, diese Personen von derartigen Unterstützungen abzuhalten.

61 Damit sehen die in Rede stehenden Bestimmungen insgesamt betrachtet eine unterschiedliche Behandlung nicht nur der in Ungarn ansässigen Vereinigungen und Stiftungen, die aus anderen Mitgliedstaaten oder Drittstaaten finanziell unterstützt werden, gegenüber denen, die aus ungarischen Quellen finanzielle Unterstützungen erhalten, vor, sondern auch der Personen, die solche Vereinigungen und Stiftungen aus einem anderen Mitgliedstaat oder einem Drittstaat finanziell unterstützen, gegenüber denen, die dies von ihrem Wohnsitz oder Sitz in Ungarn aus tun.

62 Diese je nach der innerstaatlichen oder „ausländischen“ Herkunft der in Rede stehenden finanziellen Unterstützungen und somit je nach dem Wohnsitz oder Sitz der sie gewährenden natürlichen oder juristischen Personen unterschiedliche Behandlung stellt eine mittelbare Diskriminierung aufgrund der Staatsangehörigkeit dar (vgl. entsprechend, für den Bereich der Freizügigkeit der Arbeitnehmer, Urteile vom 24. September 1998, Kommission/Frankreich, C-35/97, EU:C:1998:431, Rn. 38 und 39, sowie vom 5. Mai 2011, Kommission/Deutschland, C-206/10, EU:C:2011:283, Rn. 37 und 38).

63 Entgegen dem Vorbringen Ungarns kann der Ort des Wohnsitzes oder der Niederlassung natürlicher oder juristischer Personen, die solche finanziellen Unterstützungen leisten, *per definitionem* kein gültiges Kriterium sein, um auf das Bestehen eines objektiven Unterschieds zwischen den in Rede stehenden Sachverhalten zu schließen und um infolgedessen das Bestehen einer solchen mittelbaren Diskriminierung auszuschließen (vgl. in diesem Sinne Urteil vom 16. Juni 2011, Kommission/Österreich, C-10/10, EU:C:2011:399, Rn. 35).

64 Somit sind die in Rede stehenden nationalen Vorschriften mittelbar diskriminierende Maßnahmen, da sie zu Unterschieden in der Behandlung führen, die nicht den objektiven Unterschieden der Sachverhalte entsprechen.

65 Daraus folgt, dass die Registrierungs-, Melde- und Offenlegungspflichten für „aus dem Ausland unterstützte Organisationen“ nach den §§ 1 und 2 des Transparenzgesetzes sowie die in § 3 des Gesetzes vorgesehenen Sanktionen zusammen genommen eine Beschränkung der Kapitalverkehrsfreiheit darstellen, die Art. 63 AEUV verbietet, es sei denn, sie ist nach Maßgabe des AEU-Vertrags und der Rechtsprechung gerechtfertigt.

2. Zum Vorliegen von Rechtfertigungen

a) Vorbringen der Parteien

66 Die Kommission und das Königreich Schweden machen geltend, die mit dem Transparenzgesetz verbundene Beschränkung der Kapitalverkehrsfreiheit könne weder mit einem der in Art. 65 AEUV genannten Gründe noch mit einem zwingenden Grund des Allgemeininteresses gerechtfertigt werden.

67 Insoweit räumen die Kommission und das Königreich Schweden ein, dass die von Ungarn geltend gemachten Ziele – Erhöhung der Transparenz der Finanzierung von Organisationen der Zivilgesellschaft und Schutz der öffentlichen Ordnung und Sicherheit durch die Bekämpfung von Geldwäsche, Terrorismusfinanzierung und allgemeiner der organisierten Kriminalität – grundsätzlich legitim seien.

68 Im vorliegenden Fall sei jedoch klar ersichtlich, dass diese Ziele nicht geeignet seien, Verpflichtungen wie die mit dem Transparenzgesetz eingeführten zu rechtfertigen.

69 Art. 65 Abs. 1 Buchst. b AEUV ermächtige die Mitgliedstaaten nämlich zum Erlass von Maßnahmen, die aus Gründen der öffentlichen Ordnung oder Sicherheit gerechtfertigt seien; diese Gründe seien aber eng auszulegen und könnten keine Rechtsvorschriften rechtfertigen, deren Bestimmungen grundsätzlich und pauschal „aus dem Ausland unterstützte Organisationen“ stigmatisierten. Außerdem habe Ungarn nicht belegt, dass eine tatsächliche, gegenwärtige und hinreichend schwere Gefahr für die öffentliche Ordnung und Sicherheit vorliege, und nicht nachgewiesen, dass die im Transparenzgesetz aufgestellten Verpflichtungen die wirksame Bekämpfung von Geldwäsche, Terrorismusfinanzierung und allgemeiner der organisierten Kriminalität ermöglichten.

70 Das Ziel der Transparenz und darüber hinaus der Rückverfolgbarkeit des Kapitalverkehrs bei Organisationen, die am öffentlichen Leben beteiligt seien, könnte als zwingender Grund des Allgemeininteresses angesehen werden. Dieses Ziel könne jedoch in einer Europäischen Union, die auf gemeinsamen Werten beruhe und die aktive Mitwirkung ihrer Bürger am öffentlichen Leben – auch in einem anderen Mitgliedstaat als dem, in dem sie ansässig seien – fördere, nicht rechtfertigen, dass eine nationale Rechtsvorschrift von dem Grundsatz ausgehe, dass Organisationen der Zivilgesellschaft, die finanzielle Unterstützungen von Personen aus anderen Mitgliedstaaten erhielten, verdächtig seien.

71 Die Bestimmungen des Transparenzgesetzes gingen jedenfalls über das für die Erreichung der von Ungarn angeführten Ziele erforderliche und angemessene Maß hinaus.

72 Ungarn hält dem erstens entgegen, dieses Gesetz sei in erster Linie durch einen zwingenden Grund des Allgemeininteresses und überdies durch verschiedene der in Art. 65 AEUV genannten Gründe gerechtfertigt.

73 Zum einen sei dieses Gesetz im Kontext eines Anstiegs der Finanzierung von Organisationen der Zivilgesellschaft durch Kapital aus anderen Mitgliedstaaten oder Drittstaaten von 68,4 Mrd. HUF (etwa 228 Mio. Euro) im Jahr 2010 auf 169,6 Mrd. HUF (etwa 565 Mio. Euro) im Jahr 2015 und einer sowohl auf europäischer als auch auf nationaler Ebene entfaltenen Gesetzgebungstätigkeit mit dem Ziel zu sehen, eine bessere Rückverfolgbarkeit des Kapitalverkehrs zu gewährleisten. Es sei daher durch einen zwingenden Grund des Allgemeininteresses gerechtfertigt, der darin bestehe, die Transparenz der Finanzierung von Organisationen der Zivilgesellschaft in Anbetracht ihres Einflusses auf das öffentliche Leben zu erhöhen.

74 Zum anderen sei dieses Gesetz auch durch Gründe der öffentlichen Ordnung und Sicherheit im Sinne von Art. 65 Abs. 1 Buchst. b AEUV gerechtfertigt, die darin bestünden, Geldwäsche, Terrorismusfinanzierung und allgemeiner die organisierte Kriminalität zu bekämpfen, indem die Transparenz von Finanzierungen erhöht werde, die geeignet seien, verdächtige Aktivitäten zu verschleiern.

75 Zweitens sei das Transparenzgesetz angesichts dieser verschiedenen Ziele erforderlich und verhältnismäßig.

b) Würdigung durch den Gerichtshof

76 Nach ständiger Rechtsprechung des Gerichtshofs ist eine staatliche Maßnahme, die den freien Kapitalverkehr beschränkt, nur dann zulässig, wenn sie erstens aus einem der in Art. 65 AEUV genannten Gründe oder aus einem zwingenden Grund des Allgemeininteresses gerechtfertigt und zweitens verhältnismäßig ist, was bedeutet, dass sie geeignet sein muss, die Erreichung der verfolgten Zielsetzung in kohärenter und systematischer Weise zu gewährleisten, und nicht über das hinausgehen darf, was hierzu erforderlich ist (vgl. in diesem Sinne Urteil vom 21. Mai 2019, Kommission/Ungarn [Nießbrauchsrechte an landwirtschaftlichen Flächen], C-235/17, EU:C:2019:432, Rn. 59 bis 61 und die dort angeführte Rechtsprechung).

77 Überdies obliegt dem betreffenden Mitgliedstaat der Nachweis, dass diese beiden kumulativen Voraussetzungen erfüllt sind (vgl. in diesem Sinne Urteil vom 10. Februar 2009, Kommission/Italien, C-110/05, EU:C:2009:66, Rn. 62 und die dort angeführte Rechtsprechung). Was insbesondere die Voraussetzung anbelangt, dass die in Rede stehenden Bestimmungen aus einem der in Art. 65 AEUV genannten Gründe oder aus einem zwingenden Grund des Allgemeininteresses gerechtfertigt sein müssen, muss dieser Mitgliedstaat konkret anhand der Umstände des Einzelfalls beweisen, dass die fraglichen Bestimmungen gerechtfertigt sind (vgl. in diesem Sinne Urteile vom 8. Mai 2003, ATRAL, C-14/02, EU:C:2003:265, Rn. 66 bis 69, und vom 16. Juli 2009, Kommission/Polen, C-165/08, EU:C:2009:473, Rn. 53 und 57).

78 Zu der im vorliegenden Fall von Ungarn in erster Linie geltend gemachten Rechtfertigung hat der Gerichtshof bereits festgestellt, dass das Ziel, die Transparenz finanzieller Unterstützungen, die natürliche oder juristische Personen aus öffentlichen Mitteln der Union erhalten, mittels Melde- und Offenlegungspflichten zu erhöhen, in Anbetracht der Grundsätze der Offenheit und der Transparenz, an denen sich die Tätigkeit der Unionsorgane gemäß Art. 1 Abs. 2 EUV, Art. 10 Abs. 3 EUV und Art. 15 Abs. 1 und 3 AEUV orientieren muss, als zwingender Grund des Allgemeininteresses angesehen werden kann. Ein solches Ziel kann nämlich die Information der Bürger über dieses Thema verbessern und ihnen eine bessere Beteiligung an der öffentlichen Debatte ermöglichen (vgl. in diesem Sinne Urteil vom 9. November 2010, Volker und Markus Schecke und Eifert, C-92/09 und C-93/09, EU:C:2010:662, Rn. 68 bis 71 und die dort angeführte Rechtsprechung).

79 Da nach einhelliger Auffassung der Kommission, des Königreichs Schweden und Ungarns bestimmte Organisationen der Zivilgesellschaft in Anbetracht der von ihnen verfolgten Ziele und der Mittel, über die sie verfügen, erheblichen Einfluss auf das öffentliche Leben und die öffentliche Debatte haben können (EGMR, 14. April 2009, Társaság a Szabadságjogokért gegen Ungarn, CE:ECHR:2009:0414JUD003737405, §§ 27, 36 und 38, sowie EGMR, 8. November 2016, Magyar Helsinki Bizottság gegen Ungarn, CE:ECHR:2016:1108JUD001803011, §§ 166 und 167), ist davon auszugehen, dass das Ziel, die Transparenz der finanziellen Unterstützungen für diese Organisationen zu erhöhen, auch einen zwingenden Grund des Allgemeininteresses darstellen kann.

80 Im Übrigen geht aus der Rechtsprechung des Gerichtshofs hervor, dass das Ziel, die Transparenz der Finanzierung von Vereinigungen zu erhöhen, als zwingender Grund des Allgemeininteresses geeignet ist, den Erlass nationaler Rechtsvorschriften zu rechtfertigen, die eine stärkere Beschränkung des freien Kapitalverkehrs aus Drittstaaten als aus anderen Mitgliedstaaten vorsehen. Der Kapitalverkehr aus Drittstaaten unterscheidet sich nämlich vom Kapitalverkehr aus anderen Mitgliedstaaten darin, dass er im Ursprungsstaat keinen Maßnahmen zur Regelung der Harmonisierung und zur Zusammenarbeit zwischen nationalen Behörden unterliegt, wie sie in allen Mitgliedstaaten gelten (vgl. in diesem Sinne Urteile vom 18. Dezember 2007, A, C-101/05, EU:C:2007:804, Rn. 36 und 37, sowie vom 26. Februar 2019, X [In Drittländern ansässige Zwischengesellschaften], C-135/17, EU:C:2019:136, Rn. 90).

81 Im vorliegenden Fall ist jedoch erstens festzustellen, dass die Registrierungs-, Melde- und Offenlegungspflichten sowie die Sanktionen, die mit den in Rn. 65 des vorliegenden Urteils genannten Bestimmungen des Transparenzgesetzes eingeführt wurden, pauschal für sämtliche Organisationen der Zivilgesellschaft gelten, die aus irgendeinem anderen Mitgliedstaat als Ungarn oder aus irgendeinem Drittstaat finanzielle Unterstützungen in Höhe der in diesem Gesetz festgelegten Schwellenwerte erhalten.

82 Ungarn hat jedoch trotz der ihm im Rahmen der Rechtfertigung obliegenden Beweislast nicht erläutert, aus welchen Gründen das von ihm angeführte Ziel, die Transparenz der Finanzierung von Vereinigungen zu erhöhen, es rechtfertigen soll, dass diese Pflichten pauschal für jede finanzielle Unterstützung aus irgendeinem anderen Mitgliedstaat oder irgendeinem Drittstaat gelten, wenn sie die im Transparenzgesetz festgelegten Schwellenwerte erreicht. Außerdem gibt Ungarn nicht an, aus welchen Gründen dieses Ziel es rechtfertigen soll, dass die in Rede stehenden Pflichten pauschal für alle in den Anwendungsbereich dieses Gesetzes fallenden Organisationen gelten und nicht nur für Organisationen, die in Anbetracht der von ihnen verfolgten Ziele und der Mittel, über die sie verfügen, tatsächlich erheblichen Einfluss auf das öffentliche Leben und die öffentliche Debatte haben können.

83 Zweitens verpflichtet das Transparenzgesetz jede der genannten Organisationen, sich unter der speziellen Bezeichnung „aus dem Ausland unterstützte Organisation“ registrieren zu lassen und sich durchgängig als solche zu präsentieren. Im Übrigen heißt es in der Präambel dieses Gesetzes, dass die den Organisationen der Zivilgesellschaft von „ausländischen“ Personen zufließende Unterstützung „dazu geeignet sein kann, dass ausländische Interessengruppen über den sozialen Einfluss dieser Organisationen eigene Interessen statt gemeinsinnorientierter Ziele im gesellschaftlichen und politischen Leben Ungarns verfolgen können“, und dass diese Unterstützung „die politischen und wirtschaftlichen Interessen des Landes sowie das unbeeinflusste Funktionieren der gesetzmäßigen Einrichtungen gefährden kann“.

84 Daraus ergibt sich, dass Ungarn die Transparenz der Finanzierung von Vereinigungen erhöhen wollte, weil es der Ansicht ist, dass finanzielle Unterstützungen aus anderen Mitgliedstaaten oder Drittstaaten seine wichtigen Interessen gefährden könnten.

85 Selbst wenn man unterstellt, dass bestimmte finanzielle Unterstützungen aus anderen Mitgliedstaaten oder aus Drittstaaten für Organisationen, auf die das Transparenzgesetz Anwendung findet, als geeignet angesehen werden könnten, die wichtigen Interessen Ungarns zu gefährden, können die von Ungarn angeführten, in Rn. 83 des vorliegenden Urteils dargelegten Gründe für die Erhöhung der Transparenz der Finanzierung von Vereinigungen die in Rn. 83 genannten Pflichten gleichwohl nicht rechtfertigen.

86 Das Ziel, die Transparenz der Finanzierung von Vereinigungen zu erhöhen, taugt nämlich, so berechtigt es auch sein mag, nicht als Rechtfertigung für Rechtsvorschriften eines Mitgliedstaats, die auf einer grundsätzlichen und pauschalen Vermutung beruhen, wonach jede finanzielle Unterstützung, die eine in einem anderen Mitgliedstaat oder in einem Drittstaat ansässige natürliche oder juristische Person erbringt, und jede Organisation der Zivilgesellschaft, die eine solche finanzielle Unterstützung erhält, für sich genommen geeignet sind, die politischen und wirtschaftlichen Interessen des erstgenannten Mitgliedstaats und das unbeeinflusste Funktionieren seiner Einrichtungen zu gefährden.

87 Folglich ist nicht ersichtlich, dass das Ziel, die Transparenz der Finanzierung von Vereinigungen zu erhöhen, hier angesichts von Inhalt und Zweck der Bestimmungen des Transparenzgesetzes geeignet wäre, dieses Gesetz zu rechtfertigen.

88 In Bezug auf die in Art. 65 Abs. 1 Buchst. b AEUV genannten Gründe der öffentlichen Ordnung und Sicherheit, auf die sich Ungarn hilfsweise beruft, ist darauf hinzuweisen, dass solche Gründe nach der Rechtsprechung des Gerichtshofs in einem konkreten Bereich angeführt werden können, sofern der

Unionsgesetzgeber die zu ihrem Schutz dienenden Maßnahmen nicht vollständig harmonisiert hat (vgl. in diesem Sinne Urteile vom 23. Oktober 2007, Kommission/Deutschland, C-112/05, EU:C:2007:623, Rn. 72 und 73, sowie vom 25. April 2013, Jyske Bank Gibraltar, C-212/11, EU:C:2013:270, Rn. 60).

89 Wie der Gerichtshof bereits ausgeführt hat, hat der Unionsgesetzgeber die Maßnahmen zur Bekämpfung der Geldwäsche und der Terrorismusfinanzierung aber nur teilweise harmonisiert, so dass sich die Mitgliedstaaten weiterhin auf die Bekämpfung der Geldwäsche und der Terrorismusfinanzierung als Gründe der öffentlichen Ordnung berufen können, um nationale Bestimmungen, die den freien Kapitalverkehr beschränken, zu rechtfertigen (vgl. in diesem Sinne Urteile vom 25. April 2013, Jyske Bank Gibraltar, C-212/11, EU:C:2013:270, Rn. 61 bis 64, und vom 31. Mai 2018, Zheng, C-190/17, EU:C:2018:357, Rn. 38).

90 Desgleichen können sich die Mitgliedstaaten in Ermangelung einer allgemeineren Harmonisierung in diesem Bereich auf die Bekämpfung der organisierten Kriminalität als Grund der öffentlichen Sicherheit im Sinne von Art. 65 Abs. 1 Buchst. b AEUV berufen.

91 Da die in Art. 65 Abs. 1 Buchst. b AEUV genannten Gründe der öffentlichen Ordnung und Sicherheit es erlauben, von einer im AEU-Vertrag vorgesehenen Grundfreiheit abzuweichen, sind sie jedoch nach ständiger Rechtsprechung des Gerichtshofs eng auszulegen, so dass ihre Tragweite nicht von jedem Mitgliedstaat einseitig ohne Kontrolle durch die Unionsorgane bestimmt werden darf. Somit können diese Gründe nur geltend gemacht werden, wenn eine tatsächliche, gegenwärtige und hinreichend schwere Gefährdung vorliegt, die ein Grundinteresse der Gesellschaft berührt (vgl. in diesem Sinne Urteil vom 14. März 2000, Église de scientologie, C-54/99, EU:C:2000:124, Rn. 17).

92 Im vorliegenden Fall verweist Ungarn zwar auf aggregierte Zahlen zum Anstieg der Finanzierung der in seinem Hoheitsgebiet ansässigen Organisationen der Zivilgesellschaft durch Kapital aus anderen Mitgliedstaaten oder aus Drittstaaten in den Jahren 2010 bis 2015, trägt aber nichts vor, was konkret belegen könnte, dass diese zahlenmäßige Erhöhung zu einer solchen Gefährdung geführt hat.

93 Wie sich nämlich aus den Rn. 83 und 86 des vorliegenden Urteils ergibt, stützt Ungarn das Transparenzgesetz offenbar nicht auf das Vorliegen einer tatsächlichen Gefährdung, sondern auf eine grundsätzliche und pauschale Vermutung, wonach finanzielle Unterstützungen aus anderen Mitgliedstaaten oder aus Drittstaaten und die Organisationen der Zivilgesellschaft, die sie erhalten, zu einer solchen Gefährdung führen können.

94 Überdies könnte eine Gefährdung, die zwar keinen tatsächlichen und gegenwärtigen, wohl aber potenziellen Charakter hat – selbst wenn sie entgegen der in Rn. 91 des vorliegenden Urteils angeführten Rechtsprechung als Rechtfertigung in Betracht käme – angesichts des in Rn. 91 dargelegten Erfordernisses einer engen Auslegung nur den Erlass von Maßnahmen rechtfertigen, die ihrer Art und Schwere entsprechen. Im vorliegenden Fall belaufen sich die finanziellen Schwellenwerte, die zur Anwendung der mit dem Transparenzgesetz eingeführten Verpflichtungen führen, aber auf Beträge, die offensichtlich nicht dem Fall einer hinreichend schweren, ein Grundinteresse der Gesellschaft berührenden Gefährdung entsprechen, die mit diesen Verpflichtungen verhindert werden soll.

95 Folglich ist nicht erwiesen, dass eine tatsächliche, gegenwärtige und hinreichend schwere Gefährdung, die ein Grundinteresse der Gesellschaft berührt, vorliegt, aufgrund deren die in Art. 65 Abs. 1 Buchst. b AEUV genannten Gründe der öffentlichen Ordnung und Sicherheit geltend gemacht werden könnten.

96 Mithin kann das Transparenzgesetz weder durch einen zwingenden, die Erhöhung der Transparenz der Finanzierung von Vereinigungen betreffenden Grund des Allgemeininteresses noch durch die in Art. 65 Abs. 1 Buchst. b AEUV genannten Gründe der öffentlichen Ordnung und Sicherheit gerechtfertigt werden.

97 Nach alledem ist festzustellen, dass Ungarn mit dem Erlass der in Rn. 65 des vorliegenden Urteils genannten Bestimmungen des Transparenzgesetzes gegen seine Verpflichtungen aus Art. 63 AEUV verstoßen hat.

B. Zu den Art. 7, 8 und 12 der Charta

1. Zur Anwendbarkeit der Charta

a) Vorbringen der Parteien

98 Die Kommission, unterstützt durch das Königreich Schweden, macht in ihren Schriftsätzen geltend, das Transparenzgesetz müsse auch mit der Charta vereinbar sein, da es eine durch den AEU-Vertrag gewährleistete Grundfreiheit einschränke.

99 Auf eine Frage des Gerichtshofs in der mündlichen Verhandlung zur Tragweite dieses Erfordernisses in seiner Auslegung in dem nach Abschluss des schriftlichen Verfahrens in der vorliegenden Rechtssache ergangenen Urteil vom 21. Mai 2019, Kommission/Ungarn (Nießbrauchsrechte an landwirtschaftlichen Flächen) (C-235/17, EU:C:2019:432), hat die Kommission hinzugefügt, dieses Erfordernis bedeute, dass zu klären sei, ob das Transparenzgesetz die in der Charta verankerten Rechte oder Freiheiten einschränke, und, wenn ja, auf der Grundlage der von Ungarn angeführten Argumente zu beurteilen sei, ob dieses Gesetz gleichwohl gerechtfertigt erscheine.

100 Auf entsprechende Fragen des Gerichtshofs in der mündlichen Verhandlung hat Ungarn das genannte Urteil zur Kenntnis genommen.

b) Würdigung durch den Gerichtshof

101 Macht ein Mitgliedstaat geltend, dass eine Maßnahme, deren Urheber er ist und mit der eine vom AEU-Vertrag gewährleistete Grundfreiheit eingeschränkt wird, aufgrund dieses Vertrags oder eines im Unionsrecht anerkannten zwingenden Grundes des Allgemeininteresses gerechtfertigt sei, ist eine solche Maßnahme nach der Rechtsprechung des Gerichtshofs als Durchführung des Unionsrechts im Sinne von Art. 51 Abs. 1 der Charta anzusehen, so dass sie mit den dort verankerten Grundrechten im Einklang stehen muss (Urteile vom 21. Dezember 2016, AGET Iraklis, C-201/15, EU:C:2016:972, Rn. 63 und 64, sowie vom 21. Mai 2019, Kommission/Ungarn [Nießbrauchsrechte an landwirtschaftlichen Flächen], C-235/17, EU:C:2019:432, Rn. 64 und 65).

102 Im vorliegenden Fall macht Ungarn, wie in den Rn. 72 bis 74 des vorliegenden Urteils ausgeführt, geltend, dass die Verpflichtungen, die mit den in Rn. 65 des vorliegenden Urteils genannten Bestimmungen des Transparenzgesetzes geschaffen worden seien, sowohl durch einen zwingenden Grund des Allgemeininteresses als auch durch Gründe im Sinne von Art. 65 AEUV gerechtfertigt seien.

103 Die Bestimmungen dieses Gesetzes müssen daher, wie die Kommission und das Königreich Schweden zu Recht geltend machen, mit der Charta im Einklang stehen; dies bedeutet, dass sie die in der Charta verankerten Rechte und Freiheiten nicht einschränken oder dass etwaige Einschränkungen im Hinblick auf die in Art. 52 Abs. 1 der Charta genannten Erfordernisse gerechtfertigt sind (vgl. in diesem Sinne Urteile vom 21. Dezember 2016, AGET Iraklis, C-201/15, EU:C:2016:972, Rn. 66 und 70, sowie vom 20. März 2018, Menci, C-524/15, EU:C:2018:197, Rn. 39 und 41).

104 Daher ist zu prüfen, ob die fraglichen Bestimmungen die von der Kommission angeführten Rechte einschränken und, wenn ja, ob sie gleichwohl gerechtfertigt sind, wie Ungarn entgegnet.

2. Zum Bestehen von Einschränkungen der in der Charta verankerten Rechte

a) Vorbringen der Parteien

105 Die Kommission, unterstützt durch das Königreich Schweden, macht geltend, das Transparenzgesetz schränke erstens das in Art. 12 Abs. 1 der Charta garantierte Recht auf Vereinigungsfreiheit und zweitens die in Art. 7 und in Art. 8 Abs. 1 der Charta verankerten Rechte auf Achtung des Privat- und Familienlebens und auf Schutz personenbezogener Daten ein.

106 Zum Recht auf Vereinigungsfreiheit führt die Kommission zunächst aus, die Ausübung dieses Rechts umfasse nicht nur die Möglichkeit, eine Vereinigung zu gründen und aufzulösen, sondern im Zeitraum dazwischen auch die Möglichkeit, dass sie ohne ungerechtfertigte staatliche Eingriffe bestehe und tätig werde. Sodann macht sie geltend, die Fähigkeit, finanzielle Mittel zu erhalten, sei für die Funktionsfähigkeit von Vereinigungen unerlässlich. Schließlich ist sie im vorliegenden Fall der Ansicht, erstens seien die mit dem Transparenzgesetz eingeführten Melde- und Offenlegungspflichten geeignet, die Tätigkeit der in Ungarn ansässigen Organisationen der Zivilgesellschaft erheblich zu erschweren, zweitens seien die damit einhergehenden Verpflichtungen zur Registrierung und zur Verwendung der Bezeichnung „aus dem Ausland unterstützte Organisation“ geeignet, diese Organisationen zu stigmatisieren, und drittens stellten die an die Missachtung der verschiedenen Verpflichtungen geknüpften Sanktionen ein sogar ihre Existenz bedrohendes rechtliches Risiko dar, da sie die Möglichkeit einer Auflösung beinhalteten.

107 Zum Recht auf Achtung des Privat- und Familienlebens sowie zum Recht auf Schutz personenbezogener Daten vertritt die Kommission die Auffassung, das Transparenzgesetz schränke diese Rechte dadurch ein, dass es Melde- und Offenlegungspflichten vorsehe, die dazu führten, dass den zuständigen Gerichten und dem mit der Leitung des Informationsportals betreffend Organisationen der Zivilgesellschaft betrauten Minister sowie anschließend der Öffentlichkeit Informationen übermittelt würden, zu denen der Name, das Land und der Wohnort natürlicher Personen oder die Firma und der Sitz juristischer Personen gehörten, die aus einem anderen Mitgliedstaat oder einem Drittstaat in Ungarn ansässigen Organisationen der Zivilgesellschaft finanzielle Unterstützungen mit bestimmten Schwellenwerten gewährt hätten.

108 Ungarn hält dem erstens entgegen, das Transparenzgesetz schränke das Recht auf Vereinigungsfreiheit nicht ein. Es stelle nämlich lediglich Regeln für die Ausübung der Tätigkeiten in Ungarn ansässiger Organisationen der Zivilgesellschaft auf und sehe Sanktionen bei deren Missachtung vor. Darüber hinaus seien die darin vorgesehenen Registrierungs- und Offenlegungspflichten neutral formuliert und bezögen sich auf einen objektiven Aspekt, der darin bestehe, dass diese Organisationen aus ausländischen Quellen finanzielle Unterstützungen von gewissem Umfang erhielten. Schließlich seien weder diese Verpflichtungen noch die damit verbundene Bezeichnung „aus dem Ausland unterstützte Organisation“ stigmatisierend. Vielmehr gehe aus der Präambel des Transparenzgesetzes klar hervor, dass der Erhalt finanzieller Unterstützungen aus ausländischen Quellen als solcher nicht verwerflich sei.

109 Zweitens könnten die Daten, deren Übermittlung an die zuständigen Gerichte und öffentliche Verbreitung dieses Gesetz vorsehe, nicht isoliert als personenbezogene Daten im Sinne von Art. 8 Abs. 1 der Charta oder als Daten eingestuft werden, deren Übermittlung und Verbreitung das in Art. 7 der Charta garantierte Recht auf Achtung des Privat- und Familienlebens einschränke. Im Übrigen seien Personen, die Organisationen der Zivilgesellschaft finanziell unterstützten und damit das öffentliche Leben beeinflussen wollten, als Personen des öffentlichen Lebens anzusehen, deren Rechte geringeren Schutz genössen als die normaler Privatpersonen.

b) Würdigung durch den Gerichtshof

110 Erstens ist das Recht auf Vereinigungsfreiheit in Art. 12 Abs. 1 der Charta verankert, der bestimmt, dass jede Person das Recht hat, sich auf allen Ebenen, insbesondere im politischen, gewerkschaftlichen und zivilgesellschaftlichen Bereich, zu versammeln.

111 Dieses Recht entspricht dem in Art. 11 Abs. 1 der am 4. November 1950 in Rom unterzeichneten Europäischen Konvention zum Schutz der Menschenrechte und Grundfreiheiten garantierten Recht. Ihm ist daher gemäß Art. 52 Abs. 3 der Charta die gleiche Bedeutung und Tragweite wie Letzterem zuzuerkennen.

112 Insoweit ergibt sich aus der Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofs für Menschenrechte zunächst, dass das Recht auf Vereinigungsfreiheit eine der wesentlichen Grundlagen einer demokratischen und pluralistischen Gesellschaft ist, da es den Bürgern ermöglicht, kollektiv in Bereichen von gemeinsamem Interesse tätig zu werden und dadurch zum ordnungsgemäßen Funktionieren des öffentlichen Lebens beizutragen (EGMR, 17. Februar 2004, Gorzelik u. a. gegen Polen, CE:ECHR:2004:0217JUD004415898, §§ 88, 90 und 92, sowie EGMR, 8. Oktober 2009, Tebieti Mühafize Cemiyyeti und Israfilov gegen Aserbaidschan, CE:ECHR:2009:1008JUD003708303, §§ 52 und 53).

113 Sodann umfasst dieses Recht nicht nur die Befugnis, eine Vereinigung zu gründen oder aufzulösen (EGMR, 17. Februar 2004, Gorzelik u. a. gegen Polen, CE:ECHR:2004:0217JUD004415898, § 52, und EGMR, 8. Oktober 2009, Tebieti Mühafize Cemiyyeti und Israfilov gegen Aserbaidschan, CE:ECHR:2009:1008JUD003708303, § 54), sondern auch die Möglichkeit für diese Vereinigung, im Zeitraum dazwischen tätig zu werden, was unter anderem impliziert, dass sie ihre Tätigkeiten fortsetzen und ohne ungerechtfertigte staatliche Eingriffe arbeiten kann (EGMR, 5. Oktober 2006, Moskauer Zweig der Heilsarmee gegen Russland, CE:ECHR:2006:1005JUD007288101, §§ 73 und 74).

114 Schließlich ergibt sich aus der Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofs für Menschenrechte, dass Rechtsvorschriften, die die Tätigkeit oder die Arbeitsweise von Vereinigungen erheblich erschweren – sei es, dass die Anforderungen an ihre Eintragung verschärft werden (EGMR, 12. April 2011, Republikanische Partei Russlands gegen Russland, CE:ECHR:2011:0412JUD001297607, §§ 79 bis 81), dass ihre Möglichkeiten, Finanzmittel zu erhalten, beschränkt werden (EGMR, 7. Juni 2007, Parti Nationaliste Basque – Organisation Régionale d'Iparralde gegen Frankreich, CE:ECHR:2007:0607JUD007125101, §§ 37 und 38), dass sie Melde- und Offenlegungspflichten unterworfen werden, die geeignet sind, sie in ein negatives Licht zu setzen (EGMR, 2. August 2001, Grande Oriente d'Italia di Palazzo Giustiniani gegen Italien, CE:ECHR:2001:0802JUD003597297, §§ 13 und 15), oder dass sie der Gefahr von Sanktionen, insbesondere der Auflösung, ausgesetzt sind (EGMR, 5. Oktober 2006, Moskauer Zweig der Heilsarmee gegen Russland, CE:ECHR:2006:1005JUD007288101, § 73) –, zwar möglicherweise gerechtfertigt sein können, aber gleichwohl als Eingriffe in das Recht auf Vereinigungsfreiheit und damit als Einschränkungen dieses in Art. 12 der Charta verankerten Rechts einzustufen sind.

115 In Anbetracht dessen ist zu prüfen, ob im vorliegenden Fall die Verpflichtungen, die durch die in Rn. 65 des vorliegenden Urteils angeführten Bestimmungen des Transparenzgesetzes geschaffen wurden, Einschränkungen des Rechts auf Vereinigungsfreiheit darstellen, insbesondere weil sie, wie die Kommission geltend macht, die Tätigkeit und die Arbeitsweise der ihnen unterworfenen Vereinigungen und Stiftungen erheblich erschweren.

116 Hierzu ist zum einen festzustellen, dass die mit diesen Bestimmungen geschaffenen Melde- und Offenlegungspflichten geeignet sind, angesichts der abschreckenden Wirkung solcher Verpflichtungen und der an ihre Missachtung geknüpften Sanktionen das Potenzial der in Rede stehenden Vereinigungen und Stiftungen zu begrenzen, finanzielle Unterstützungen aus anderen Mitgliedstaaten oder Drittstaaten zu erlangen.

117 Zum anderen müssen, wie Ungarn einräumt, die den in den Anwendungsbereich des Transparenzgesetzes fallenden Vereinigungen und Stiftungen auferlegten systematischen Verpflichtungen, sich registrieren zu lassen und sich unter der Bezeichnung „aus dem Ausland unterstützte Organisation“ zu präsentieren, vor dem Hintergrund der Präambel dieses Gesetzes ausgelegt werden, deren Inhalt in Rn. 83 des vorliegenden Urteils wiedergegeben worden ist.

118 In diesem Zusammenhang können, wie der Generalanwalt in den Nrn. 120 bis 123 seiner Schlussanträge ausgeführt hat, die in Rede stehenden systematischen Verpflichtungen eine abschreckende Wirkung auf die Beteiligung in anderen Mitgliedstaaten oder in Drittstaaten ansässiger Spender an der Finanzierung der in den Anwendungsbereich des Transparenzgesetzes fallenden Organisationen der Zivilgesellschaft haben und auf diese Weise die Tätigkeiten dieser Organisationen sowie die Erreichung der von ihnen verfolgten Ziele behindern. Darüber hinaus sind sie geeignet, in Ungarn ein Klima des allgemeinen Misstrauens gegenüber den in Rede stehenden Vereinigungen und Stiftungen zu schaffen und sie zu stigmatisieren.

119 Insoweit schränken die in Rn. 65 des vorliegenden Urteils angeführten Bestimmungen des Transparenzgesetzes das in Art. 12 Abs. 1 der Charta geschützte Recht auf Vereinigungsfreiheit ein.

120 Zweitens führt die Kommission das Recht auf Achtung des Privat- und Familienlebens in Verbindung mit dem Recht auf Schutz personenbezogener Daten an und trägt vor, diese Rechte würden durch die im Transparenzgesetz vorgesehenen Melde- und Offenlegungspflichten eingeschränkt.

121 Gemäß Art. 7 der Charta hat jede Person das Recht auf Achtung ihres Privat- und Familienlebens, ihrer Wohnung sowie ihrer Kommunikation. Überdies hat nach Art. 8 Abs. 1 der Charta jede Person das Recht auf Schutz der sie betreffenden personenbezogenen Daten.

122 Das in Art. 7 der Charta verankerte Recht auf Achtung des Privat- und Familienlebens entspricht dem in Art. 8 der Europäischen Konvention zum Schutz der Menschenrechte und Grundfreiheiten garantierten Recht, so dass ihm die gleiche Bedeutung und Tragweite zuzuerkennen ist (Urteile vom 5. Oktober 2010, McB., C-400/10 PPU, EU:C:2010:582, Rn. 53, und vom 26. März 2019, SM [Unter algerische Kafala gestelltes Kind], C-129/18, EU:C:2019:248, Rn. 65).

123 Nach der Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofs für Menschenrechte gebietet dieses Recht den Behörden, jeden ungerechtfertigten Eingriff in das Privat- und Familienleben von Personen sowie in die Beziehungen zwischen ihnen zu unterlassen. Es erlegt damit den Behörden eine negative und unbedingte Verpflichtung auf, die nicht durch besondere Vorschriften umgesetzt werden muss; zu ihr kann jedoch eine positive Verpflichtung hinzukommen, rechtliche Maßnahmen zum Schutz des Privat- und Familienlebens zu erlassen (EGMR, 24. Juni 2004, Von Hannover gegen Deutschland, CE:ECHR:2004:0624JUD005932000, § 57, und EGMR, 20. März 2007, Tysiąc gegen Polen, CE:ECHR:2007:0320JUD000541003, §§ 109 und 110).

124 Der Gerichtshof hat entschieden, dass Bestimmungen, die die Übermittlung personenbezogener Daten wie des Namens, des Wohnsitzes oder der finanziellen Mittel natürlicher Personen an eine Behörde vorschreiben oder gestatten, bei fehlender Einwilligung dieser natürlichen Personen unabhängig von der späteren Verwendung der in Rede stehenden Daten als Eingriff in ihr Privatleben und damit – unbeschadet ihrer etwaigen Rechtfertigung – als Einschränkung des durch Art. 7 der Charta garantierten Rechts einzustufen sind. Dies gilt auch für Bestimmungen, die eine öffentliche Verbreitung solcher Daten vorsehen (vgl. in diesem Sinne Urteile vom 20. Mai 2003, Österreichischer Rundfunk u. a., C-465/00, C-138/01 und C-139/01, EU:C:2003:294, Rn. 73 bis 75 und 87 bis 89, vom 9. November 2010, Volker und Markus Schecke und Eifert, C-92/09 und C-93/09, EU:C:2010:662, Rn. 56 bis 58 und 64, sowie vom 2. Oktober 2018, Ministerio Fiscal, C-207/16, EU:C:2018:788, Rn. 48 und 51).

125 Dagegen sind die Übermittlung personenbezogener und finanzieller Daten juristischer Personen an eine Behörde und die öffentliche Verbreitung solcher Daten nur dann geeignet, das in Art. 7 der Charta garantierte Recht einzuschränken, wenn ihr Name den Namen einer oder mehrerer natürlicher Personen enthält (Urteil vom 9. November 2010, Volker und Markus Schecke und Eifert, C-92/09 und C-93/09, EU:C:2010:662, Rn. 53).

126 Das in Art. 8 Abs. 1 der Charta verankerte Recht auf Schutz personenbezogener Daten, das in engem Zusammenhang mit dem durch Art. 7 der Charta garantierten Recht auf Achtung des Privat- und Familienlebens steht (vgl. in diesem Sinne Urteile vom 9. November 2010, Volker und Markus Schecke und Eifert, C-92/09 und C-93/09, EU:C:2010:662, Rn. 47, und vom 24. November 2011, Asociación Nacional de Establecimientos Financieros de Crédito, C-468/10 und C-469/10, EU:C:2011:777, Rn. 41), steht der Weitergabe von Informationen über bestimmte oder bestimmbare natürliche Personen an Dritte, seien es Behörden oder die Öffentlichkeit im Allgemeinen, entgegen, es sei denn, die Weitergabe erfolgt aufgrund einer Verarbeitung nach Treu und Glauben im Einklang mit den in Art. 8 Abs. 2 der Charta festgelegten Erfordernissen (vgl. in diesem Sinne Urteil vom 9. November 2010, Volker und Markus Schecke und Eifert, C-92/09 und C-93/09, EU:C:2010:662, Rn. 49). In allen anderen Fällen ist die Weitergabe, die eine Verarbeitung personenbezogener Daten darstellt, daher als Einschränkung des durch Art. 8 Abs. 1 der Charta garantierten Rechts auf Schutz personenbezogener Daten zu betrachten (vgl. in diesem Sinne Urteil vom 2. Oktober 2018, Ministerio Fiscal, C-207/16, EU:C:2018:788, Rn. 51).

127 Im vorliegenden Fall ist zunächst festzustellen, dass zu den Informationen, auf die sich die im Transparenzgesetz vorgesehenen Melde- und Offenlegungspflichten erstrecken, der Name, das Land und der Wohnort natürlicher Personen, die in Ungarn ansässigen Organisationen der Zivilgesellschaft finanzielle Unterstützungen in bestimmter Höhe gewähren, sowie der Betrag dieser finanziellen Unterstützungen gehören (siehe oben, Rn. 5 und 10). Wie in diesen Randnummern ausgeführt wird, gehört dazu neben dem Namen und dem Sitz juristischer Personen, die solche finanzielle Unterstützungen gewähren, auch ihr Firmenname, der wiederum den Namen natürlicher Personen enthalten kann.

128 Solche Daten fallen, wie sich aus der in den Rn. 124 und 125 des vorliegenden Urteils angeführten Rechtsprechung ergibt, unter das durch Art. 7 der Charta garantierte Recht auf Schutz des Privatlebens.

129 Sodann trifft das Vorbringen von Ungarn zu, dass der Europäische Gerichtshof für Menschenrechte anerkannt hat, dass ein Recht der Bürger auf Information besteht und sich unter besonderen Umständen auch auf Aspekte des Privatlebens einer Person des öffentlichen Lebens, etwa eines Politikers, beziehen kann, so dass Personen des öffentlichen Lebens nicht den gleichen Schutz ihres Privatlebens beanspruchen können wie Privatpersonen (EGMR, 24. Juni 2004, Von Hannover gegen Deutschland, CE:ECHR:2004:0624JUD005932000, § 64, und EGMR, 7. Februar 2012, Von Hannover gegen Deutschland (Nr. 2), CE:ECHR:2012:0207JUD004066008, § 110).

130 Der Begriff „Person des öffentlichen Lebens“ ist jedoch eng definiert; der Europäische Gerichtshof für Menschenrechte hat es, wie sich aus den in der vorstehenden Randnummer angeführten Urteilen ergibt, beispielsweise ausgeschlossen, als solche eine Person anzusehen, die keine politische Tätigkeit ausübt, mag sie auch große Bekanntheit genießen.

131 Der Umstand, dass natürliche oder juristische Personen mit Wohnsitz oder Sitz in einem anderen Mitgliedstaat oder einem Drittstaat in Ungarn ansässigen Organisationen der Zivilgesellschaft finanzielle Unterstützungen in einer Höhe gewähren, die die im Transparenzgesetz vorgesehenen Schwellenwerte erreicht, erlaubt es jedoch nicht, diese Personen als Personen des öffentlichen Lebens anzusehen. Selbst wenn man unterstellt, dass einige dieser Organisationen und Personen in

Anbetracht der von ihnen verfolgten konkreten Ziele als Beteiligte am öffentlichen Leben in Ungarn anzusehen sind, ändert dies nämlich nichts daran, dass die Gewährung solcher finanzieller Unterstützungen nicht zur Ausübung einer politischen Funktion gehört.

132 Folglich schränken die im Transparenzgesetz vorgesehenen Melde- und Offenlegungspflichten das in Art. 7 der Charta verankerte Recht auf Achtung des Privat- und Familienlebens ein.

133 Schließlich kann, wie sich aus Rn. 79 des vorliegenden Urteils ergibt, das Ziel, die Transparenz der Finanzierung von Vereinigungen zu erhöhen, zwar als im Allgemeininteresse liegend angesehen werden, doch müssen bei seiner Umsetzung, wenn sie zu einer Verarbeitung personenbezogener Daten führt, die in Art. 8 Abs. 2 der Charta genannten Anforderungen an die Verarbeitung gleichwohl nach Treu und Glauben beachtet werden. Im vorliegenden Fall macht Ungarn jedoch nicht geltend, dass die Bestimmungen, die die fraglichen Verpflichtungen vorsehen, diesen Anforderungen genügten.

134 Unter diesen Umständen und in Anbetracht der Erwägungen in den Rn. 126 und 127 des vorliegenden Urteils sind diese Verpflichtungen auch als Einschränkungen des durch Art. 8 Abs. 1 der Charta garantierten Rechts auf Schutz personenbezogener Daten anzusehen.

3. Zum Vorliegen von Rechtfertigungen

a) Vorbringen der Parteien

135 Die Kommission und das Königreich Schweden machen geltend, die im Transparenzgesetz vorgesehenen Einschränkungen der in den Art. 12 und 7 sowie in Art. 8 Abs. 1 der Charta verankerten Rechte seien angesichts der in Art. 52 Abs. 1 der Charta genannten Erfordernisse nicht gerechtfertigt.

136 Auch wenn die von Ungarn angeführten Ziele der Transparenz sowie des Schutzes der öffentlichen Ordnung und Sicherheit grundsätzlich als von der Union anerkannte dem Gemeinwohl dienende Ziele im Sinne der genannten Bestimmung angesehen werden könnten, habe Ungarn nämlich im vorliegenden Fall nicht nachgewiesen, dass diese Ziele es rechtfertigten, das Recht auf Vereinigungsfreiheit, das Recht auf Achtung des Privat- und Familienlebens sowie das Recht auf Schutz personenbezogener Daten einzuschränken, wie das Transparenzgesetz es tue.

137 Jedenfalls genüge dieses Gesetz nicht dem in Art. 52 Abs. 1 der Charta aufgestellten Erfordernis der Verhältnismäßigkeit.

138 Ungarn hält dem entgegen, die Erhöhung der Transparenz der Finanzierung von Vereinigungen sei als eine von der Union anerkannte dem Gemeinwohl dienende Zielsetzung im Sinne von Art. 52 Abs. 1 der Charta anzusehen. Zudem erfüllten die mit dem Transparenzgesetz eingeführten Maßnahmen die übrigen in dieser Bestimmung genannten Anforderungen.

b) Würdigung durch den Gerichtshof

139 Aus Art. 52 Abs. 1 der Charta ergibt sich insbesondere, dass jede Einschränkung der Ausübung der in der Charta anerkannten Rechte und Freiheiten den von der Union anerkannten dem Gemeinwohl dienenden Zielsetzungen tatsächlich entsprechen muss.

140 Wie der Gerichtshof in Rn. 96 des vorliegenden Urteils festgestellt hat, können die oben in Rn. 65 angeführten Bestimmungen des Transparenzgesetzes mit keiner der von der Union anerkannten dem Gemeinwohl dienenden Zielsetzungen, auf die sich Ungarn berufen hat, gerechtfertigt werden.

141 Daraus folgt, dass diese Bestimmungen, die nach den vom Gerichtshof in den Rn. 119, 132 und 134 des vorliegenden Urteils getroffenen Feststellungen die durch Art. 63 AEUV geschützte Grundfreiheit beschränken und darüber hinaus auch die in den Art. 12 und 7 sowie in Art. 8 Abs. 1 der Charta verankerten Rechte einschränken, den fraglichen dem Gemeinwohl dienenden Zielsetzungen jedenfalls nicht entsprechen.

142 Folglich hat Ungarn mit dem Erlass dieser Bestimmungen gegen seine Verpflichtungen aus den Art. 7, 8 und 12 der Charta verstoßen.

C. Ergebnis

143 Nach alledem ist festzustellen, dass Ungarn gegen seine Verpflichtungen aus Art. 63 AEUV sowie den Art. 7, 8 und 12 der Charta verstoßen hat, indem es durch den Erlass der in Rn. 65 des vorliegenden Urteils angeführten Bestimmungen des Transparenzgesetzes, mit denen einigen Kategorien von Organisationen der Zivilgesellschaft, und zwar solchen, die unmittelbar oder mittelbar ausländische Unterstützung in einer einen bestimmten Schwellenwert überschreitenden Höhe erhalten, Registrierungs-, Melde- und Offenlegungspflichten auferlegt werden und die vorsehen, dass gegen Organisationen, die diesen Pflichten nicht nachkommen, Sanktionen verhängt werden können, diskriminierende und ungerechtfertigte Beschränkungen für ausländische Spenden an Organisationen der Zivilgesellschaft eingeführt hat.

VII. Kosten

144 Gemäß Art. 138 Abs. 1 der Verfahrensordnung des Gerichtshofs ist die unterliegende Partei auf Antrag zur Tragung der Kosten zu verurteilen. Da im vorliegenden Fall Ungarn unterlegen ist, sind ihm entsprechend den dahin gehenden Anträgen der Kommission die Kosten aufzuerlegen.

145 Nach Art. 140 Abs. 1 der Verfahrensordnung tragen die Mitgliedstaaten und die Organe, die dem Rechtsstreit als Streithelfer beigetreten sind, ihre eigenen Kosten. Folglich trägt das Königreich Schweden seine eigenen Kosten.

Aus diesen Gründen hat der Gerichtshof (Große Kammer) für Recht erkannt und entschieden:

1. **Ungarn hat gegen seine Verpflichtungen aus Art. 63 AEUV sowie den Art. 7, 8 und 12 der Charta der Grundrechte der Europäischen Union verstoßen, indem es durch den Erlass von Bestimmungen des A külföldről támogatott szervezetek átláthatóságáról szóló 2017. évi LXXVI. törvény (Gesetz Nr. LXXVI von 2017 über die Transparenz von aus dem Ausland unterstützten Organisationen), mit denen einigen Kategorien von Organisationen der Zivilgesellschaft, und zwar solchen, die unmittelbar oder mittelbar ausländische Unterstützung in einer einen bestimmten Schwellenwert überschreitenden Höhe erhalten, Registrierungs-, Melde- und Offenlegungspflichten auferlegt werden und die vorsehen, dass gegen Organisationen, die diesen Pflichten nicht nachkommen, Sanktionen verhängt werden können, diskriminierende und ungerechtfertigte Beschränkungen für ausländische Spenden an Organisationen der Zivilgesellschaft eingeführt hat.**

2. **Ungarn trägt die Kosten.**

3. **Das Königreich Schweden trägt seine eigenen Kosten.**

Unterschriften