Das Pilot-Urteilsverfahren des EGMR als individueller Strukturhebel

Thomas Schüller · Syntagma Forschung · ORCID 0009-0003-9799-6747 · Fassung 0.3 · 10.11.2026 · Alle Rechte vorbehalten

Eine empirische Bestandsaufnahme 2004–2023 und Compliance-Heuristik

---

Abstract (DE)

Das Pilot-Urteilsverfahren des Europäischen Gerichtshofs für Menschenrechte, seit Februar 2011 in Art. 61 der Verfahrensordnung des Gerichts (Rule 61) kodifiziert und bereits seit *Broniowski* 2004 in der Praxis angewandt, ermöglicht es einem einzelnen Beschwerdeführer, eine strukturelle Reform innerstaatlicher Gesetzgebung herbeizuführen — ohne politische Mehrheit, ohne Bewegung, ohne Lobby. Diese Untersuchung verifiziert die zwölf zentralen Pilot-Urteile von 2004 bis 2023 und ordnet sie auf einer Compliance-Achse ein. Befund: das Verfahren funktioniert dort, wo die betroffenen Staaten grundsätzlich konventionsloyal bleiben (Polen, Italien, Slowenien mit Verzögerung), erreicht Teilerfolge in institutionell schwachen Kontexten (Rumänien, Ungarn), versagt bei systematischem politischem Unwillen (Ukraine 2009–2017 → *Burmych*, Türkei ab 2018 → *Kavala/Demirtaş*-Infringement 2022, *Wałęsa* PL 2023 als offener Fall). Die dogmatische Tragfähigkeit ist von der empirischen Erfolgsquote nicht zu trennen.

Schlagwörter: EGMR, Pilot-Urteilsverfahren, Art. 61 VerfO, strukturelle Klage, Endinstanz, Rechtsvergleichung

---

Abstract (EN)

The pilot-judgment procedure of the European Court of Human Rights, codified in February 2011 as Rule 61 of the Rules of Court and applied in practice since *Broniowski* (2004), allows an individual applicant to compel structural reform of domestic legislation — without political majority, without movement, without lobby. This study verifies the twelve central pilot judgments from 2004 to 2023 and arranges them on a compliance axis. Finding: the procedure works where the affected states remain fundamentally loyal to the Convention (Poland, Italy, Slovenia with delay), achieves partial success in institutionally weak contexts (Romania, Hungary), and fails under systematic political unwillingness (Ukraine 2009–2017 → *Burmych*, Türkiye from 2018 → *Kavala/Demirtaş* infringement 2022, *Wałęsa* PL 2023 as an open case). The doctrinal tenability of the procedure cannot be separated from its empirical success rate.

Keywords: ECtHR, pilot-judgment procedure, Rule 61, structural litigation, final instance, comparative law

---

1 Ausgangsproblem (DE)

Die strategische Litigation steht vor einem strukturellen Dilemma. Ein Einzelner kann gegen den eigenen Staat klagen und im Einzelfall recht bekommen — aber das ändert die Lage der vielen anderen nicht, deren Beschwerden gleicher Art sind. Strukturelle Reform setzt politische Mehrheit voraus, und politische Mehrheit ist genau das, was der Einzelne nicht hat.

Das Pilot-Urteilsverfahren des EGMR durchbricht diese Begrenzung — wenigstens dem Anspruch nach. Es verspricht, systemische Wirkung aus einem einzelnen Fall zu ziehen. Wenn der Gerichtshof in einem Verfahren ein strukturelles Problem identifiziert, das hinter Tausenden vergleichbaren Beschwerden steht, kann er den Mitgliedsstaat zur Reform der Rechtslage verpflichten, statt nur den Einzelfall zu entschädigen.

Die Frage dieser Arbeit ist nicht: Wie funktioniert das Verfahren dogmatisch? Sie ist: *Funktioniert es empirisch?* Und wenn ja, unter welchen Bedingungen?

Methodisch werden die zwölf zentralen Pilot-Urteile von 2004 bis 2023 anhand der HUDOC-Datenbank verifiziert und auf einer Compliance-Achse eingeordnet. *Burmych v. Ukraine* 2017, der oft in derselben Reihe genannt wird, wird ausdrücklich als *Nicht-Pilot* identifiziert und seine systematische Bedeutung als Grenzfall des Verfahrens herausgearbeitet.

1 Starting problem (EN)

Strategic litigation faces a structural dilemma. An individual can sue their own state and prevail in a specific case — but this does not change the situation of the many others whose complaints are of the same kind. Structural reform requires a political majority, and a political majority is precisely what the individual does not have.

The ECtHR pilot-judgment procedure breaks through this limitation — at least in aspiration. It promises to derive systemic effect from a single case. When the Court identifies, in a given proceeding, a structural problem lying behind thousands of comparable complaints, it may require the member state to reform the legal situation rather than compensate the individual case alone.

The question of this paper is not: how does the procedure work doctrinally? It is: *does it work empirically*? And if so, under what conditions?

Methodologically, the twelve central pilot judgments from 2004 to 2023 are verified against the HUDOC database and arranged on a compliance axis. *Burmych v. Ukraine* (2017), often cited in the same series, is explicitly identified here as a *non-pilot*, and its systematic significance as a boundary case of the procedure is worked out.

---

2 Methodologie und Quellen (DE)

Diese Arbeit folgt einer strikten Quellenhierarchie (T1 Primärquellen bis T6). Für jedes untersuchte Verfahren wurden konsultiert:

- Das Urteil im HUDOC-Volltext (T1)
- Das EGMR-Factsheet *Pilot judgments* (T1, Stand November 2023)
- Rule 61 der Rules of Court (T1)
- Einschlägige Sekundärliteratur, insbesondere *Strasbourg Observers*, *ECHR Blog*, *Cambridge European Constitutional Law Review*, *Netherlands Quarterly of Human Rights* (T2)
- Compliance-Berichte des Ministerkomitees (T1 via HUDOC-EXEC, dokumentarisch)
- Nationale Folgegesetzgebung der betroffenen Staaten (T1)

Eine vollständige HUDOC-EXEC-Sichtung aller Compliance-Resolutionen für alle zwölf Fälle wurde in dieser Werkstückversion nicht geleistet — sie wäre Gegenstand einer v0.4. Die dokumentierten Compliance-Befunde basieren auf der jeweils aktuellen Sekundärliteratur und dem EGMR-Factsheet.

Mehrere Aussagen sind als hypothesisch markiert (H-1 ff.), wo die Verifikation noch nicht abgeschlossen ist. Vorentwurfs-Gespräche (Werkstattgespräche mit Diskussionspartner, dokumentiert als Forschungsnotizen) sind kenntlich gemacht, aber nicht als persönliche Position des Autors eingeführt.

2 Methodology and sources (EN)

This paper follows a strict source hierarchy (T1 primary sources to T6). For each case examined, the following were consulted:

- The judgment in HUDOC full text (T1)
- The ECtHR factsheet *Pilot judgments* (T1, as of November 2023)
- Rule 61 of the Rules of Court (T1)
- Relevant secondary literature, in particular *Strasbourg Observers*, *ECHR Blog*, *Cambridge European Constitutional Law Review*, *Netherlands Quarterly of Human Rights* (T2)
- Compliance reports of the Committee of Ministers (T1 via HUDOC-EXEC, documentary)
- National follow-up legislation of the affected states (T1)

A full HUDOC-EXEC review of all compliance resolutions for all twelve cases has not been carried out in this version — it would be the subject of v0.4. The documented compliance findings are based on the most recent secondary literature and the ECtHR factsheet.

Several statements are marked as hypothetical (H-1 ff.) where verification is not yet complete. Preliminary workshop conversations (research notes with a discussion partner) are identified as such and not introduced as the personal position of the author.

---

3 Das Verfahren im Überblick (DE)

3.1 Kodifizierung

Das Pilot-Urteilsverfahren entstand zunächst praktisch — durch das Urteil *Broniowski v. Polen* vom 22. Juni 2004 — und wurde erst nachträglich, im Februar 2011, als Art. 61 (Rule 61) in die Verfahrensordnung des EGMR aufgenommen. Diese Reihenfolge ist nicht unwesentlich: das Verfahren ist eine richterliche Selbstkonstitution, keine Schöpfung durch Konventionsänderung.

3.2 Voraussetzungen

Nach Art. 61 § 1 Rules of Court kann der Gerichtshof ein Pilot-Verfahren initiieren, wenn:

- die der Beschwerde zugrundeliegenden Tatsachen ein strukturelles oder systemisches Problem oder eine ähnliche Funktionsstörung offenbaren, die Anlass zu Folgeanträgen gegeben hat oder geben könnte
- eine Beurteilung über den Einzelfall hinaus geboten erscheint
- gegebenenfalls die Vertragspartei und der Beschwerdeführer angehört wurden

Nicht der Beschwerdeführer beantragt das Pilot-Verfahren, der EGMR entscheidet selbst über die Anwendung. Eine Partei kann strategisch einen Fall vorbereiten, der für Pilot-Anwendung geeignet erscheint — sie kann den Pilot-Status aber nicht erzwingen.

3.3 Tenor und Folge

Nach Art. 61 § 3 benennt der Gerichtshof im operativen Teil des Urteils die Art der Abhilfemaßnahmen, die der betroffene Staat ergreifen muss. Nach Art. 61 § 6 kann der Gerichtshof die Behandlung vergleichbarer Folgeanträge aussetzen (*adjourn*), um dem Staat Zeit zur Umsetzung zu geben — typisch sechs Monate bis mehrere Jahre.

3 The procedure at a glance (EN)

3.1 Codification

The pilot-judgment procedure first arose in practice — through the judgment *Broniowski v. Poland* of 22 June 2004 — and was only codified later, in February 2011, as Article 61 (Rule 61) of the Court's Rules of Court. This sequence matters: the procedure is a judicial self-constitution, not a creation by Convention amendment.

3.2 Conditions

Under Rule 61 § 1 the Court may initiate a pilot procedure where:

- the facts underlying the application reveal a structural or systemic problem or a similar dysfunction which has given rise to or may give rise to similar applications
- assessment beyond the individual case is warranted
- the Contracting Party and the applicant have been consulted where appropriate

The applicant does not request the pilot procedure; the Court itself decides on its application. A party may strategically prepare a case that appears suitable for pilot treatment — but cannot compel pilot status.

3.3 Operative provisions and follow-up

Under Rule 61 § 3 the Court specifies, in the operative part of the judgment, the type of remedial measures the state concerned must take. Under Rule 61 § 6 the Court may adjourn comparable follow-up applications to give the state time for implementation — typically six months to several years.

---

4 Die zwölf zentralen Pilot-Urteile (DE+EN überblickshaft)

Es werden hier zwölf zentrale Fälle behandelt. Die tatsächliche Zahl aller Pilot-Urteile ist höher: allein zu Haftbedingungen zählte der EGMR *Sukachov v. Ukraine* 2020 als das *achte* Pilot-Urteil dieser Kategorie. Die Auswahl folgt dokumentarischer Prominenz und Repräsentativität für die Compliance-Dimensionen.

Twelve central cases are treated here. The actual number of pilot judgments is higher: in prison conditions alone, *Sukachov v. Ukraine* (2020) was counted by the ECtHR as the *eighth* pilot judgment of that category. The selection follows documentary prominence and representativeness of compliance dimensions.

4.1 *Broniowski v. Polen* (2004)

Application 31443/96, Große Kammer, 22.06.2004, Art. 1 Prot. Nr. 1. *Bug River Property* — Kompensation für ca. 80.000 Berechtigte für Vermögen in den 1939–1944 verlorenen Ostgebieten. Compliance: friendly settlement 28.09.2005, Kompensationsgesetz erlassen. Musterbeispiel des erfolgreichen Pilot-Verfahrens.

EN: Grand Chamber, Article 1 Protocol No. 1. Bug River Property — compensation for approximately 80,000 beneficiaries for assets in the eastern territories lost 1939–1944. Compliance: friendly settlement 28 September 2005, compensation statute enacted. A model example of a successful pilot procedure.

4.2 *Hutten-Czapska v. Polen* (2006)

Application 35014/97, Große Kammer, 19.06.2006, Art. 1 Prot. Nr. 1. Polnische Mietkontrolle mit faktisch enteignender Wirkung für hunderttausende Alteigentümer. Compliance: Reform, Verfahren am 04.04.2011 geschlossen. Zweites polnisches Erfolgsbeispiel.

EN: Grand Chamber, Article 1 Protocol No. 1. Polish rent control with de facto expropriating effect on hundreds of thousands of long-standing owners. Compliance: reform, procedure closed 4 April 2011. Second Polish success.

4.3 *Ivanov v. Ukraine* (2009)

Application 40450/04, V. Sektion (Kammer), 15.10.2009, Art. 6 § 1, Art. 13, Art. 1 Prot. Nr. 1. Nicht-Vollstreckung innerstaatlicher Endurteile — über 300 vergleichbare EGMR-Urteile seit 2004, ~1.400 Anträge anhängig 2009. Compliance: **versagt**. 2009–2017 gingen weitere ~14.000 Folgeanträge ein, ~12.143 unbearbeitet. Führte zum Strike-out in *Burmych* 2017 (siehe Abschn. 5).

EN: Fifth Section (Chamber), Articles 6 § 1, 13 and Article 1 Protocol No. 1. Non-enforcement of domestic final judgments — more than 300 comparable ECtHR judgments since 2004, approximately 1,400 applications pending in 2009. Compliance: **failed**. Between 2009 and 2017 about 14,000 further applications arrived, around 12,143 unprocessed. Led to the strike-out in *Burmych* (2017), see §5.

4.4 *Maria Atanasiu u.a. v. Rumänien* (2010)

Applications 30767/05, 33800/06, 12.10.2010, Art. 6 § 1, Art. 1 Prot. Nr. 1. Ineffektive Restitution von vor 1989 verstaatlichten Immobilien. Compliance: **teilweise** — Rumänien erließ Gesetz Nr. 165/2013 mit Nationalem Fonds und festen Fristen. Umsetzung unvollständig, Folgekasuistik läuft bis in die Gegenwart.

EN: Articles 6 § 1 and Article 1 Protocol No. 1. Ineffective restitution of pre-1989 nationalised real property. Compliance: **partial** — Romania enacted Law No. 165/2013 with a national fund and fixed deadlines. Implementation incomplete, follow-up case law continues to the present.

4.5 *Kurić u.a. v. Slowenien* (2012)

Application 26828/06, Große Kammer, 26.06.2012, Art. 8, Art. 13, Art. 14 i.V.m. Art. 8. *Die Gelöschten* — 25.671 Personen nach Unabhängigkeit 1992 aus Permanent-Resident-Register gestrichen. Compliance: **teilweise** — ad-hoc-Kompensationsschema 2013, Just-Satisfaction-Urteil 12.03.2014 nach Mangelumsetzung, verbleibende strukturelle Defizite. *Anastasov u.a. v. Slowenien* 18.10.2016 dokumentiert Fortschritte für die 212 Anschluss-Beschwerdeführer.

EN: Grand Chamber, Articles 8, 13, and 14 in conjunction with 8. *The Erased* — 25,671 persons removed from the permanent-resident register after Slovenia's independence in 1992. Compliance: **partial** — ad-hoc compensation scheme 2013, just-satisfaction judgment of 12 March 2014 after deficient implementation, remaining structural shortcomings. *Anastasov and Others v. Slovenia* (18 October 2016) documents progress for the 212 follow-up applicants.

4.6 *Torreggiani u.a. v. Italien* (2013)

Applications 43517/09 u.a., 08.01.2013, Art. 3. Strukturelle Haftraumüberbelegung in italienischen Gefängnissen; mehrere hundert vergleichbare Anträge anhängig, Notstand ausgerufen 2010. Compliance: **erfolgreich** — Italien reformierte, in *Stella u.a. v. Italien* (Unzulässigkeitsentscheidung 16.09.2014) und *Rexhepi u.a.* akzeptierte der

EGMR die neuen innerstaatlichen Rechtsbehelfe als grundsätzlich wirksam.

EN: Article 3. Structural prison overcrowding in Italy; several hundred comparable applications pending, state of emergency declared in 2010. Compliance: **successful** — Italy reformed, and in *Stella and Others v. Italy* (inadmissibility decision 16 September 2014) and *Rexhepi and Others* the ECtHR accepted the new domestic remedies as effective in principle.

4.7 *Varga u.a. v. Ungarn* (2015)

Applications 14097/12 u.a., 10.03.2015, Art. 3. Haftbedingungen, strukturelle Überbelegung. Compliance: **teilweise** — Ungarn führte präventive und kompensatorische Rechtsbehelfe ein; der EGMR akzeptierte diese teilweise.

EN: Article 3. Prison conditions, structural overcrowding. Compliance: **partial** — Hungary introduced preventive and compensatory remedies; the ECtHR partly accepted them.

4.8 *Gazsó v. Ungarn* (2015)

Application 48322/12, 16.07.2015, Art. 6 § 1, Art. 13. Übermäßige Verfahrensdauer in Zivilverfahren. Compliance: **erfolgreich** — Ungarn erließ am 15.06.2021 das *Act no. XCIV of 2021 on the Enforcement of Pecuniary Satisfaction Relating to the Protractedness of Civil Contentious Proceedings*. Der EGMR akzeptierte diesen Rechtsbehelf in *Szaxon v. Ungarn* (Entscheidung 21.03.2023) als wirksam.

EN: Articles 6 § 1 and 13. Excessive length of civil proceedings. Compliance: **successful** — Hungary enacted on 15 June 2021 Act No. XCIV of 2021 on pecuniary satisfaction for protracted civil proceedings. In *Szaxon v. Hungary* (decision 21 March 2023), the ECtHR accepted this remedy as effective.

4.9 *Rezmiveș u.a. v. Rumänien* (2017)

Applications 61467/12 u.a., 25.04.2017, Art. 3. Haftbedingungen. Compliance: **teilweise** — mit Wirkung vom 13.01.2021 erkannte der EGMR in *Polgar v. Rumänien* den rumänischen Civil-Code Art. 1349 als wirksamen Kompensationsbehelf an. Die strukturelle Überbelegung blieb Problem. *Vlad v. Rumänien* 15.11.2022 entschied differenzierend nach Zeitperioden.

EN: Article 3. Prison conditions. Compliance: **partial** — with effect from 13 January 2021 the ECtHR recognised Article 1349 of the Romanian Civil Code as an effective compensatory remedy in *Polgar v. Romania*. Structural overcrowding remained a problem. *Vlad v. Romania* (15 November 2022) differentiated by time periods.

4.10 *Sukachov v. Ukraine* (2020)

Application 14057/17, 30.01.2020, Art. 3. Haftbedingungen in Untersuchungshaft, achtes Pilot-Urteil zu Haftbedingungen überhaupt. Der EGMR forderte innerhalb von 18 Monaten nach Rechtskraft präventive und kompensatorische Rechtsbehelfe. Compliance: **offen** — Umsetzung durch die Ukraine unter Kriegsbedingungen ab 2022 stark erschwert.

EN: Article 3. Pre-trial detention conditions; the eighth pilot judgment on prison conditions overall. The ECtHR required preventive and compensatory remedies within 18 months of final judgment. Compliance: **open** — implementation severely impaired under wartime conditions from 2022.

4.11 *Wałęsa v. Polen* (2023)

Application 50849/21, Erste Sektion, 23.11.2023, Art. 6 § 1. Justizreform in Polen ab 2017 — betrifft Wahl des Nationalen Justizrates (KRS), Errichtung der Kammer für außerordentliche Prüfung und öffentliche Angelegenheiten (CERPA) am Obersten Gericht, und die außerordentliche Revision zur Aufhebung rechtskräftiger Urteile bis zu 20 Jahre nach Erlass. Der EGMR wandte das Pilot-Verfahren an aufgrund systemischer Art.-6-§-1-Verletzungen. Compliance: **im Umbruch** — die im Dezember 2023 vereidigte polnische Regierung präsentierte dem EGMR detaillierte Reformschritte, Aussetzung der "Rule-of-Law"-Folgefälle gegen Polen wurde verlängert.

EN: First Section, Article 6 § 1. Polish judicial reform from 2017 — affecting the election of the National Judicial Council (KRS), the establishment of the Extraordinary Review Chamber (CERPA) at the Supreme Court, and the extraordinary review allowing final judgments to be set aside up to 20 years after delivery. The ECtHR applied the pilot procedure in light of systemic Article 6 § 1 violations. Compliance: **in transition** — the Polish government sworn in in December 2023 presented the ECtHR with detailed reform steps; the adjournment of "rule-of-law" follow-up cases against Poland was extended.