

JAAC 64.128

Auszug aus dem Beschwerdeentscheid der
Rekurskommission EVD vom 22. April 1999 in Sachen
P. gegen Bundesamt für Wirtschaft und Arbeit;
99/5C-010

*Service civil. Procédure de demande. Non-entrée en matière.
Formalisme excessif. Obligation de collaborer.*

Art. 16 al. 2 et 3 LSC. Conditions de recevabilité.

- Sous l'angle des conditions de recevabilité, il ne peut être fixé des exigences trop élevées quant à l'étendue et à la teneur des réflexions personnelles accompagnant une demande d'admission. Il suffit que le requérant énonce les motifs qui l'amènent à vouloir effectuer un service civil (consid. 3.2).

- Lorsque le curriculum vitae indique les différentes étapes de la vie du requérant, il y a lieu d'entrer en matière sur une demande d'admission, si les autres conditions de recevabilité sont remplies (consid. 3.3).

Art. 13 al. 2 PA. Portée de l'obligation de collaborer.

Une décision de non-entrée en matière pour refus de prêter le concours nécessaire que l'on est en droit d'attendre de l'auteur d'une demande d'admission au service civil n'entre en considération que s'il n'obtempère pas à l'invitation de compléter les éléments constitutifs de sa demande d'admission (consid. 4).

Zivildienst. Gesuchsverfahren. Nichteintreten. Überspitzter Formalismus. Mitwirkungspflicht.

Art. 16 Abs. 2 und 3 ZDG. Eintretensvoraussetzungen.

- Als Eintretensvoraussetzung sind an Umfang und Gehalt der persönlichen Überlegungen im Gesuch um Zulassung zum Zivildienst keine allzu hohen Anforderungen zu stellen. Es genügt, wenn der Gesuchsteller sachlich auf den Zivildienst bezogen argumentiert (E. 3.2).

- Zeigt der Lebenslauf die Stationen des Lebens eines Gesuchstellers auf, ist auf das Gesuch einzutreten, sofern die weiteren Voraussetzungen erfüllt sind (E. 3.3).

Art. 13 Abs. 2 VwVG. Umfang der Mitwirkungspflicht.

Ein Nichteintretensentscheid wegen Verweigerung der notwendigen und zumutbaren Mitwirkung fällt nur in Betracht, wenn ein Gesuchsteller trotz Aufforderung zur Nachbesserung die konstitutiven Elemente eines Gesuches nicht beibringt (E. 4).

Servizio civile. Procedura di domanda. Non entrata in materia. Formalismo eccessivo. Obbligo di collaborare.

Art. 16 cpv. 2 e 3 LSC. Condizioni di ammissibilità.

- Per l'entrata in materia di una domanda di ammissione al servizio civile non devono essere fissate esigenze troppo elevate per quel che attiene al volume ed al contenuto delle riflessioni personali. È sufficiente che il richiedente argomenti i motivi che lo inducono a presentare la richiesta di prestare servizio civile (consid. 3.2).

- Se dal curriculum vitae si possono evincere le diverse tappe di vita del richiedente si può entrare in materia sulla domanda, fintanto che le altre condizioni siano adempiute (consid. 3.3).

Art. 13 cpv. 2 PA. Ambito dell'obbligo di collaborare.

Una decisione di non entrata in materia per rifiuto della necessaria e ragionevole collaborazione entra in considerazione se un richiedente, malgrado intimato, non fornisce gli elementi costitutivi atti a completare la sua domanda (consid. 4).

P. stellte am 6. November 1997 ein Gesuch um Zulassung zum Zivildienst. Das Bundesamt für Industrie, Gewerbe und Arbeit (seit 1. Januar 1998: Bundesamt für Wirtschaft und Arbeit; hiernach: Bundesamt) erachtete indessen das Gesuch nicht als vollständig und forderte P. am 11. November 1997 sowie am 17. Februar 1998 auf, sein Gesuch zu verbessern, unter der Androhung, dass ansonsten darauf nicht eingetreten werde. Das Bundesamt verlangte ausführliche persönliche Überlegungen, einen ausführlichen Lebenslauf und die Erklärung, Zivildienst nach dem Bundesgesetz vom 6. Oktober 1995 über den zivilen Ersatzdienst (Zivildienstgesetz [ZDG], SR 824.0) leisten zu wollen. Mit Eingabe vom 6. Dezember 1997 erklärte P. wörtlich, «ich erkläre hiermit ausdrücklich, künftig Zivildienst nach Zivildienstgesetz leisten zu wollen». Dazu reichte er das Gutachten von Dr. med. E. R. ein. Am 17. März 1998 reichte

P. fristgerecht je anderthalb Seiten persönliche Überlegungen sowie einen Lebenslauf ein. Mit Verfügung vom 21. Dezember 1998 trat das Bundesamt auf das Gesuch um Zulassung zum Zivildienst nicht ein, weil es unvollständig sei. Gegen diese Verfügung erhob P. am 30. Januar 1999 Beschwerde bei der Rekurskommission EVD und beantragte sinngemäss die Aufhebung des Nichteintretensentscheids und seine Zulassung zum Zivildienst.

Aus den Erwägungen:

2. Nach der Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft vom 29. Mai 1874 (BV, SR 101) ist jeder Schweizer wehrpflichtig, wobei das Gesetz einen zivilen Ersatzdienst vorsieht (Art. 18 Abs. 1 BV). Dementsprechend leisten Militärdienstpflichtige, die glaubhaft darlegen, dass sie den Militärdienst mit ihrem Gewissen nicht vereinbaren können, einen zivilen Ersatzdienst (Zivildienst) nach ZDG (Art. 1). Militärdienstpflichtige, die Zivildienst leisten wollen, können jederzeit ein schriftliches Gesuch einreichen (Art. 16 Abs. 1 ZDG). Sie müssen im Gesuch ausdrücklich erklären, Zivildienst nach diesem Gesetz leisten zu wollen. Sie legen ihre persönlichen Überlegungen dar, welche sie zu ihrem Gewissensentscheid gegen den Militärdienst geführt haben (Art. 16 Abs. 2 ZDG). Ferner legen sie dem Gesuch einen ausführlichen Lebenslauf, einen aktuellen Strafregisterauszug sowie das Dienstbüchlein bei (Art. 16 Abs. 3 ZDG).

Die Parteien sind verpflichtet, in einem Verfahren, das sie durch ihr Begehren einleiten, an der Feststellung des Sachverhaltes mitzuwirken (vgl. Art. 13 Abs. 1 Bst. a in Verbindung mit Art. 1 des Bundesgesetzes vom 20. Dezember 1968 über das Verwaltungsverfahren [VwVG], SR 172.021). Die Behörde braucht auf solche Begehren nicht einzutreten, wenn die Parteien die notwendige und zumutbare Mitwirkung verweigern (vgl. Art. 13 Abs. 2 VwVG).

3. (...)

3.1. Der Beschwerdeführer hat in seinem Gesuch «Zukünftige Leistung von Zivildienst» vom 6. November 1997 erklärt,

«Aus diesen Gründen bitte ich Sie, es mir zu ermöglichen, an Stelle des Militärdienstes, in Zukunft Zivildienst zu leisten.»

Dem Bundesamt genügte dies nicht und es verlangte vom Beschwerdeführer mit Schreiben vom 11. November 1997 eine Nachbesserung. Dieser hielt darauf mit Eingabe vom 6. Dezember 1997 wörtlich fest, er erkläre ausdrücklich, künftig Zivildienst nach Zivildienstgesetz leisten zu wollen.

Mit der im Gesuch vom 6. November 1997 abgegebenen Erklärung bringt der Beschwerdeführer ohne Zweifel zum Ausdruck, dass er Zivildienst leisten wolle. Damit wird diese Erklärung dem Willen des Gesetzgebers hinreichend gerecht, wonach ausdrücklich erklärt werden muss, «Zivildienst nach Zivildienstgesetz leisten zu wollen». Aus Art. 16 Abs. 2 ZDG ist nicht herauszulesen, die ausdrückliche Erklärung müsse eine wörtliche Wiedergabe des ersten Satzes dieser Bestimmung umfassen. Weshalb das Bundesamt den Beschwerdeführer zu einer Nachbesserung aufforderte, ist nicht nachvollziehbar und als überspitzter Formalismus anzusehen (*Fritz Gygi*, Bundesverwaltungsrechtspflege, Bern 1983, S. 49 f., insbesondere S. 50).

Die gesetzlich geforderte, ausdrückliche Erklärung lag somit bereits mit der Gesuchseinreichung vom 6. November 1997 vor.

3.2. Der Gesuchsteller muss seine persönlichen Überlegungen darlegen, welche ihn zu seinem Gewissensentscheid gegen den Militärdienst geführt haben (vgl. Art. 16 Abs. 2 Satz 2 ZDG).

Der Beschwerdeführer führte in seinem Gesuch vom 6. November 1997 aus, seine bisherigen Erfahrungen als Wehrmann und der selbst erlebte Balkankrieg in Kroatien machten es ihm unmöglich, weiteren Militärdienst zu leisten. Er verwies auf den beiliegenden Lebenslauf und ein psychiatrisches Gutachten zuhanden der Militärbehörden. Das Bundesamt bemängelte mit Schreiben vom 11. November 1997, die persönlichen Überlegungen fehlten oder seien nicht genügend ausführlich dargelegt. Es forderte den Beschwerdeführer auf, das Gesuch bis zum 11. Dezember 1997 zu ergänzen.

Dieser Aufforderung kam der Beschwerdeführer mit der Eingabe vom 6. Dezember 1997 nach und reichte das erwähnte Gutachten vom 9. April 1997 zuhanden des Bundesamtes für Sanität nach. Darin werden auf fünf Seiten seine familiäre Situation, seine Jugend- und Rekrutenzeit einlässlich ausgeleuchtet sowie seine psychische Situation dargestellt. Im Begleitschreiben wies er darauf hin, die persönlichen Überlegungen und die Ernsthaftigkeit seines Gewissensentscheides seien ausführlich dargestellt. Mit Mahnung vom 12. Februar 1998 hielt das Bundesamt sodann dem Gesuchsteller vor, trotz Aufforderung fehlten immer noch die ausführlichen persönlichen Überlegungen. Falls diese nicht bis zum 17. März 1998 eingereicht würden, werde auf das Gesuch nicht eingetreten.

Dementsprechend reichte der Beschwerdeführer am 17. März 1998 anderthalb Seiten weitere persönliche Überlegungen nach.

Betreffend den dargestellten Ablauf des Verfahrens ist ein Zweifaches festzuhalten. Einmal ist der Beschwerdeführer jeweils fristgemäss den Nachbesserungsaufforderungen des Bundesamtes nachgekommen. Sodann stehen die vom Beschwerdeführer vorgebrachten Gründe sachlich im Zusammenhang mit der Militärdienstpflicht und sie drücken seine innere Entschlossenheit aus, nicht mehr im Militär mitzumachen. Mit seinen Angaben hat der Beschwerdeführer mit nachvollziehbaren Argumenten dargelegt, weshalb er zum Entscheid kam, keinen Militärdienst mehr leisten zu wollen und die Zulassung zum Zivildienst anzustreben.

Die Frage nach den geforderten persönlichen Überlegungen ist hier unter dem Gesichtspunkt der Eintretensfrage zu betrachten. Es geht also um jene Erfordernisse, die erfüllt sein müssen, damit ein Begehren in einem bestimmten Verfahren von einer bestimmten Behörde materiell behandelt werden kann (vgl. *René A. Rhinow / Heinrich Koller / Christina Kiss*, Öffentliches Prozessrecht und Justizverfassungsrecht des Bundes, Basel und Frankfurt a. M. 1996, Rz. 947 und 952).

Insofern sind an Umfang und Gehalt der persönlichen Überlegungen im Gesuch keine hohen Anforderungen zu stellen. Es genügt, dass sachlich auf den Zivildienst bezogen argumentiert wird. Wenn also Anhaltspunkte erkennbar sind, auf Grund derer nachvollzogen werden kann, mit welcher Argumentationslinie der Gesuchsteller seine Zulassung zum Zivildienst erreichen will, genügt die Begründung den gesetzlichen Anforderungen, und

es ist auf das Gesuch einzutreten, sofern die übrigen Elemente vorliegen (vgl. Botschaft vom 22. Juni 1994 zum Bundesgesetz über den zivilen Ersatzdienst, BBl 1994 III 1609 ff., zu Art. 16, S. 1667 f.). Ob und welchen ethischen und moralischen Forderungen sich der Gesuchsteller verpflichtet fühlt und ob seine Vorbringen ausreichen, um im Sinne des ZDG einen zu respektierenden Gewissensentscheid als glaubhaft erscheinen zu lassen, ist für die Eintretensfrage unerheblich. Diese materielle Kernfrage, nach der sich entscheidet, ob der Zulassungsentscheid positiv oder negativ ausfällt, bildet den Prüfungsgegenstand des Sachentscheides.

Das Bundesamt erachtete daher die vorgetragenen persönlichen Überlegungen zu Unrecht als ungenügend.

3.3. Dem Gesuch ist ferner ein ausführlicher Lebenslauf beizulegen (Art. 16 Abs. 3 ZDG).

Der Beschwerdeführer legte dem Gesuch vom 6. November 1997 einen Lebenslauf bei, der über die Zusammensetzung seiner Familie sowie die Stationen seines schulischen und beruflichen Werdegangs informiert. Das Bundesamt bemängelte mit Schreiben vom 11. November 1997, der Lebenslauf fehle oder sei nicht ausführlich genug, und forderte den Beschwerdeführer auf, das Gesuch bis zum 11. Dezember 1997 zu ergänzen. Auf Grund dieser Aufforderung reichte der Beschwerdeführer das vorerwähnte Gutachten ein. Mit Mahnung vom 12. Februar 1998 hielt das Bundesamt sodann dem Gesuchsteller vor, trotz Aufforderung fehle immer noch der ausführliche Lebenslauf. Falls dieser nicht bis zum 17. März 1998 eingereicht würde, werde auf das Gesuch nicht eingetreten. Dementsprechend reichte der Beschwerdeführer am 17. März 1998 nochmals anderthalb Seiten Ausführungen zum Lebenslauf ein.

Der Lebenslauf, wie er aus den drei vom Beschwerdeführer eingereichten Dokumenten hervorgeht, ist nicht knapp. Er vermittelt ein umfassendes Bild vom bisherigen Leben des Beschwerdeführers, namentlich von den Schwierigkeiten, die ihn begleiteten und die teilweise die Erklärung für seine heutige Situation bilden.

Soweit das Bundesamt im Lebenslauf bestimmte Inhalte erwartet, die über die Darstellung der Stationen des Lebens eines Gesuchstellers hinausgehen, sprengt es den Bereich der Eintretensfrage. Die Anforderungen an den Inhalt des Lebenslaufs, wie sie das Bundesamt im angefochtenen Entscheid und im Merkblatt umschreibt, vermitteln einem Gesuchsteller eine nützliche Richtlinie für die Wahrung seiner Interessen an einer Zulassung zum Zivildienst. Inhaltliche Fragen sind indessen nicht im Zusammenhang mit der Eintretensfrage zu prüfen. Allfällige inhaltliche Mängel sind erst bei der materiellen Prüfung der Vorbringen eines Gesuchstellers in Betracht zu ziehen. Der Lebenslauf ist seiner Natur nach eine Abfolge von Tatsachen. Ob deren Darstellung geeignet ist, aufzuzeigen, ob und wie die Gewissensentscheidung gegen den Militärdienst die bisherige Lebensführung beeinflusst hat (vgl. Botschaft, a. a. O., zu Art. 16 Abs. 3, S. 1668), ist eine Wertungsfrage. Diese bildet zusammen mit weiteren zu beantwortenden Fragen - namentlich betreffend ethische und moralische Grundsätze und ob es glaubhaft sei, dass die von einem Gesuchsteller angerufenen Grundsätze in seinem Leben Gewicht haben - Gegenstand der materiellen Prüfung des Gesuches durch die Zulassungskommission (vgl. Art. 18 Abs. 2 ZDG).

Der Schluss des Bundesamtes, die Darstellung des Lebenslaufes durch den Beschwerdeführer sei nach wie vor unvollständig, ist in keiner Weise nachvollziehbar.

3.4. Unbestritten ist schliesslich, dass der Beschwerdeführer das Dienstbüchlein und einen aktuellen Zentralstrafregisterauszug eingereicht hat.

3.5. Zusammenfassend ergibt sich, dass das vom Beschwerdeführer eingereichte Gesuch vollständig war.

4. Das Bundesamt begründete im Übrigen seinen Nichteintretensentscheid mit Art. 13 VwVG, wonach ein Gesuchsteller verpflichtet sei, an der Feststellung des Sachverhaltes mitzuwirken und die Behörde auf Begehren nicht einzutreten braucht, wenn die notwendige und zumutbare Mitwirkung an der Feststellung des Sachverhalts verweigert wird.

Ein Nichteintretensentscheid wegen Verweigerung der notwendigen und zumutbaren Mitwirkung (vgl. Art. 13. Abs. 2 VwVG) fiel nur dann in Betracht, wenn trotz Aufforderung zur Nachbesserung (vgl. Art. 12 f. VwVG in Verbindung mit Art. 18 Abs. 3 ZDG) die konstitutiven Elemente eines Gesuches (vgl. Art. 16 Abs. 2 und 3 ZDG) weiterhin fehlen. Davon kann im vorliegenden Fall keine Rede sein, hat doch der Beschwerdeführer, wie aus den vorstehenden Erwägungen hervorgeht, ein vollständiges Gesuch eingereicht. Im Übrigen hat er auf jede behördliche Aufforderung zur Ergänzung seines Gesuches fristgemäss reagiert. Er kam den Aufforderungen des Bundesamtes sogar dann nach, wenn diese überhaupt nicht zulässig waren (vgl. E. 3.1). Der Beschwerdeführer ist somit der Mitwirkungspflicht nach Art. 13 VwVG ohne Zweifel nachgekommen.

Betreffend die geforderte Mitwirkung ist letztlich entscheidend, dass der Gesuchsteller auf behördliche Aufforderung hin sachbezogen reagiert. Falls er dabei die erwarteten Sachverhaltselemente nicht liefert, dürfte dies nicht mit Nichteintreten wegen verweigerter Mitwirkung sanktioniert werden. Vielmehr könnte sich dies erst im Beweisverfahren allenfalls zu dessen Ungunsten auswirken und gegebenenfalls zu einer Abweisung seines Gesuchs führen.

Im Übrigen setzt die Mitwirkungspflicht voraus, dass die Behörde von einer Partei konkret Auskunft verlangt und sich nicht wie im vorliegenden Fall damit begnügt, Eingaben summarisch auf einem Formularschreiben als nicht hinreichend zu qualifizieren.

Im Weiteren ist zu beachten, dass der Gesetzgeber für die Zulassung zum Zivildienst speziell vorgesehen hat, dass das Bundesamt auf Antrag einer vom Bundesrat gewählten Zulassungskommission entscheidet, welche die Zulassungsvoraussetzungen prüft und den Gesuchstellenden persönlich anhört (Art. 18 Abs. 1 und 2 ZDG). Mit dieser Ausgestaltung des Verfahrens - mit einer zwingenden mündlichen Anhörung durch Kommissionsmitglieder - eröffnet der Gesetzgeber die Möglichkeit, dass fehlende Sachverhaltselemente allenfalls erst im Verlauf der persönlichen Anhörung ergänzt werden können. Ein Gesuchsteller, der vor der Zulassungskommission erscheint, deren Fragen beantwortet und die allenfalls verlangten zusätzlichen Beweismittel einreicht, wird also in aller Regel seiner Mitwirkungspflicht genügen.

Schliesslich gilt es betreffend die formelle Verfahrensstrenge nicht ausser Acht zu lassen, dass der Gesetzgeber für die Zulassung zum Zivildienst keinen strengen Beweis fordert (vgl. Gygi, a. a. O., S. 278 ff., 283). Vielmehr begnügt sich das ZDG damit, zu verlangen, dass ein Gesuchsteller glaubhaft darlegt (Art. 1 ZDG), dass er den Militärdienst mit seinem Gewissen nicht vereinbaren kann.

5. Zusammenfassend ergibt sich, dass der Beschwerdeführer ein vollständiges Gesuch eingereicht hat und der Mitwirkungspflicht nach Art. 13 VwVG nachgekommen ist. Die Vorinstanz ist deshalb zu Unrecht auf sein Gesuch nicht eingetreten. Die Beschwerde ist, soweit darauf einzutreten ist, gutzuheissen, und die Sache an die Vorinstanz zurückzuweisen mit der Weisung, das Verfahren weiterzuführen.

(Die Rekurskommission EVD heisst die Beschwerde, soweit darauf einzutreten ist, gut und weist die Streitsache zur Weiterführung des Verfahrens an die Vorinstanz zurück)

**JAAC 64.128 - Auszug aus dem Beschwerdeentscheid der Rekurskommission EVD vom 22.
April 1999 in Sachen P. gegen Bundesamt für Wirtschaft und Arbeit; 99/5C-010**

In	Verwaltungspraxis der Bundesbehörden
Dans	Jurisprudence des autorités administratives de la Confédération
In	Giurisprudenza delle autorità amministrative della Confederazione
Jahr	2000
Année	
Anno	
Band	64
Volume	
Volume	
Seite	---
Page	
Pagina	
Ref. No	150 004 547

Das Dokument wurde durch das Schweizerische Bundesarchiv und die Bundeskanzlei konvertiert.
Le document a été digitalisé par les Archives Fédérales Suisses et la Chancellerie fédérale.
Il documento è stato convertito dall'Archivio federale svizzero e della Cancelleria federale.