Urteilskopf

121 I 367

48. Urteil der II. öffentlichrechtlichen Abteilung vom 27. Oktober 1995 i.S. V. gegen Einwohnergemeinde X. und Regierungsrat des Kantons Bern (staatsrechtliche Beschwerde)

Regeste (de):

Recht auf Existenzsicherung.

Das Recht auf Existenzsicherung ist durch ungeschriebenes Verfassungsrecht des Bundes gewährleistet (E. 2a-c).

Auf dieses Recht können sich auch Ausländer berufen, unabhängig davon, welchen aufenthaltsrechtlichen Status sie haben (E. 2d).

Entzug von Fürsorgeleistungen wegen Rechtsmissbrauchs? Fall ehemaliger Flüchtlinge, die sich weigern, in ihrem (früheren) Heimatstaat ein Gesuch um Wiedereinbürgerung zu stellen (E. 3).

Regeste (fr):

Droit à des conditions minimales d'existence.

Le droit à des conditions minimales d'existence est garanti par le droit constitutionnel fédéral non écrit (consid. 2a-c).

Les étrangers peuvent également invoquer ce droit, indépendamment de leur statut du point de vue de la police des étrangers (consid. 2d).

Refus d'allouer des prestations d'assistance pour cause d'abus de droit? Cas d'anciens réfugiés qui refusent de présenter dans leur (précédent) Etat d'origine une requête en vue d'être réintégrés dans leur nationalité (consid. 3).

Regesto (it):

Diritto a condizioni minime di esistenza.

Il diritto a condizioni minime di esistenza è garantito dal diritto costituzionale federale non scritto (consid. 2a-c).

Anche gli stranieri possono richiamarsi a tale diritto, indipendentemente dallo statuto di cui beneficiano in materia di polizia degli stranieri (consid. 2d).

Revoca di prestazioni assistenziali a seguito di abuso di diritto? Caso di ex rifugiati, che rifiutano di presentare nel loro (precedente) paese d'origine un'istanza di reintegrazione nella loro cittadinanza (consid. 3).

Sachverhalt ab Seite 367

BGE 121 I 367 S. 367

Die drei Brüder V. (geb. 1955, 1958 und 1960) lebten seit dem Jahre 1980 zusammen mit ihrer Mutter als anerkannte Flüchtlinge in der Schweiz. Mit
BGE 121 I 367 S. 368

Urteil des Richteramtes Bern vom 29. Oktober 1987 wurden sie zu bedingten Freiheitsstrafen verurteilt, und es wurde gegen sie eine dreijährige Landesverweisung ausgesprochen. Die

Landesverweisung konnte vorerst nicht vollzogen werden. Aufgrund der veränderten politischen Verhältnisse in der Tschechoslowakei stellte jedoch die Botschaft dieses Landes am 7. November 1990 den Gebrüdern V. Reisepapiere für tschechoslowakische Staatsangehörige aus, worauf sie in die Tschechoslowakei ausgeschafft wurden. Mit dem Vollzug der Landesverweisung erlosch das ihnen gewährte Asyl (Art. 44 Abs. 2 des Asylgesetzes vom 5. Oktober 1979; SR 142.31). Im September 1991 reisten die drei Brüder illegal wieder in die Schweiz ein. Sie wohnen seither bei ihrer Mutter in X., die durch Heirat Schweizer Bürgerin geworden ist. Eine erneute Ausschaffung nach (nunmehr) Tschechien war bisher nicht möglich, da sich die Behörden dieses Landes auf den Standpunkt stellen, den Gebrüdern V. sei seinerzeit die Staatsbürgerschaft entzogen worden; sie könnten sie zwar wiedererlangen, müssten hiefür aber ein Gesuch stellen, was die Gebrüder V. indessen bis heute nicht getan haben. Nach ihrer Wiedereinreise in die Schweiz ersuchten die Gebrüder V. die Gemeinde X. um soziale Unterstützung, was die Gemeinde ablehnte. Nach Durchführung verschiedener Rechtsmittelverfahren schützte schliesslich der Regierungsrat des Kantons Bern den ablehnenden Entscheid der Gemeinde mit Beschluss vom 26. Oktober 1994. Zur Begründung führte der Regierungsrat an, der rechtliche Status der Gebrüder V. sei nicht geregelt. Die Bundesbehörden prüften weiterhin ihre Rückübernahme durch Tschechien. Die Gebrüder V. hätten es in der Hand, ein Gesuch um Wiedereinbürgerung zu stellen, was ihnen erlauben würde, nach Tschechien zurückzukehren und dort erwerbstätig zu sein. Mit ihrer Weigerung, ein solches Gesuch zu stellen, hielten sie ihre Notlage absichtlich aufrecht. Das sei rechtsmissbräuchlich, weshalb ihnen die Fürsorgeleistungen vollumfänglich entzogen werden könnten. Gegen den Beschluss des Regierungsrates haben die Gebrüder V. am 5. Dezember 1994 staatsrechtliche Beschwerde eingereicht.
Erwägungen

Erwägungen:

1. a) Gemäss Art. 86 Abs. 1 OG ist die staatsrechtliche Beschwerde nur gegen letztinstanzliche kantonale Entscheide zulässig. Es stellt sich die
BGE 121 I 367 S. 369

Frage, ob die Beschwerdeführer vorerst an das kantonale Verwaltungsgericht hätten gelangen müssen. Streitgegenstand ist die Ausrichtung von Fürsorgeleistungen, auf welche nach Art. 68 Abs. 1 des bernischen Gesetzes vom 3. Dezember 1961 über das Fürsorgewesen (FüG) kein klagbarer Anspruch besteht. Da gemäss Art. 77 Abs. 1 lit. k des bernischen Verwaltungsrechtspflegegesetzes vom 23. Mai 1989 (VRPG) die Beschwerde an das kantonale Verwaltungsgericht unzulässig ist gegen Verfügungen betreffend finanzielle Leistungen der öffentlichen Hand, auf die kein Rechtsanspruch besteht, erweist sich der angefochtene Entscheid des Regierungsrates als letztinstanzlich im Sinne von Art. 86 Abs. 1 OG. Diese Rechtslage, welche noch zum Zeitpunkt der Einreichung der staatsrechtlichen Beschwerde am 5. Dezember 1994 galt, hat sich in der Zwischenzeit geändert. Anfang 1995 ist die neue Verfassung des Kantons Bern vom 6. Juni 1993 in Kraft getreten. Diese sieht in Art. 29 vor, dass jede Person bei Notlagen Anspruch auf Obdach, auf die für ein menschenwürdiges Leben notwendigen Mittel und auf grundlegende medizinische Versorgung hat. Die gesetzliche Regelung, wonach kein klagbarer Anspruch auf Fürsorgeleistungen besteht, ist insoweit obsolet, so dass heute im Sinne von Art. 77 Abs. 1 lit. k VRPG ein Anspruch auf diese staatlichen Leistungen gegeben ist und das Verwaltungsgericht zu deren Beurteilung zuständig wäre (vgl. Urteil des Verwaltungsgerichts des Kantons Bern vom 3. April 1995, in BVR 1995 S. 565 ff.). Für das vorliegende Verfahren ist dies jedoch noch nicht der Fall, weshalb das Erfordernis der Erschöpfung des kantonalen Instanzenzugs erfüllt ist. b) Nach Art. 88 OG steht die Befugnis zur Erhebung einer staatsrechtlichen Beschwerde Bürgern (Privaten) hinsichtlich solcher Rechtsverletzungen zu, die sie durch allgemein verbindliche oder sie persönlich treffende Erlasse oder Verfügungen erlitten haben. Zur staatsrechtlichen Beschwerde ist demnach nur legitimiert, wer durch den angefochtenen Hoheitsakt in rechtlich geschützten eigenen Interessen beeinträchtigt wird; zur Verfolgung bloss tatsächlicher Interessen wie auch zur Wahrung allgemeiner öffentlicher Interessen ist die Beschwerde nicht gegeben. Die eigenen rechtlichen Interessen, auf die sich der Beschwerdeführer berufen muss, können entweder durch Gesetzesrecht oder aber auch unmittelbar durch ein angerufenes spezielles Grundrecht geschützt sein. Das in Art. 4 BV enthaltene Willkürverbot verschafft für sich allein noch keine geschützte Rechtsstellung im Sinne von Art. 88 OG (BGE 120 Ia 110 E. 1a, mit Hinweisen).
BGE 121 I 367 S. 370

Die Beschwerdeführer machen geltend, sie seien in ihrem bundesverfassungsmässigen Recht auf Existenzsicherung verletzt worden. Weiter berufen sie sich darauf, der Regierungsrat sei bei der Anwendung des bernischen Gesetzes über das Fürsorgewesen in Willkür verfallen, und schliesslich

berufen sie sich auf den in Art. 29 Abs. 1 der neuen bernischen Kantonsverfassung (in Kraft seit 1. Januar 1995) verankerten Anspruch auf die für ein menschenwürdiges Leben notwendigen Mittel. Diese kantonale Grundrechtsgarantie fällt allerdings für die Beurteilung durch das Bundesgericht ausser Betracht. Massgebend ist im Verfahren der staatsrechtlichen Beschwerde die Rechtslage, wie sie bestand, als der angefochtene Entscheid erging (BGE 120 Ia 286 E. 2c/bb S. 291; BGE 119 Ia 460 E. 4d S. 473; BGE 102 Ia 243 E. 2 S. 246). Der Beschluss des Regierungsrates kann daher nicht an einem (im kantonalen Recht verankerten) Grundrecht gemessen werden, welches noch nicht in Kraft war, als der Regierungsrat am 26. Oktober 1994 über die Fürsorgeansprüche entschied. Zu prüfen ist im folgenden, ob sich die Beschwerdeführer auf ein bundesverfassungsmässiges Recht auf Existenzsicherung berufen können.
2. a) Die Bundesverfassung sieht (anders nunmehr der Entwurf 1995 einer neuen Verfassung) ein Grundrecht auf Existenzsicherung nicht ausdrücklich vor. Es sind ihr jedoch auch ungeschriebene verfassungsmässige Rechte zu entnehmen. Eine Gewährleistung von in der Verfassung nicht genannten Freiheitsrechten durch ungeschriebenes Verfassungsrecht wurde vom Bundesgericht in bezug auf solche Befugnisse angenommen, welche Voraussetzung für die Ausübung anderer (in der Verfassung genannter) Freiheitsrechte bilden oder sonst als unentbehrliche Bestandteile der demokratischen und rechtsstaatlichen Ordnung des Bundes erscheinen. Um die dem Verfassungsrichter gesetzten Schranken nicht zu überschreiten, hat das Bundesgericht stets auch geprüft, ob die in Frage stehende Gewährleistung bereits einer weitverbreiteten Verfassungswirklichkeit in den Kantonen entspreche und von einem allgemeinen Konsens getragen sei (BGE 115 Ia 234 E. 10 S. 268; BGE 104 Ia 88 E. 5c S. 96 mit Hinweisen). So hat das Bundesgericht die Eigentumsgarantie (ZBl 62/1961, S. 69 ff.), die Meinungsäusserungsfreiheit (BGE 87 I 114 E. 2 S. 117), die persönliche Freiheit (BGE 89 I 92 E. 3 S. 98), die Sprachenfreiheit (BGE 91 I 480) und die Versammlungsfreiheit (BGE 96 I 219) als ungeschriebene verfassungsmässige Rechte des Bundes anerkannt, nicht aber beispielsweise ein Recht auf freie Grabmalgestaltung (BGE 96 I 104 E. 1 S. 107), ein Recht

BGE 121 I 367 S. 371

auf Bildung (BGE 103 Ia 369 E. 4a S. 377/378; BGE 103 Ia 394 E. 2 S. 398/399) oder eine über den Gehalt von Meinungsäusserungs- und Versammlungsfreiheit hinausreichende Demonstrationsfreiheit (BGE 100 Ia 392 E. 4b und c S. 399 ff.). b) Die Sicherung elementarer menschlicher Bedürfnisse wie Nahrung, Kleidung und Obdach ist die Bedingung menschlicher Existenz und Entfaltung überhaupt. Sie ist zugleich unentbehrlicher Bestandteil eines rechtsstaatlichen und demokratischen Gemeinwesens (JÖRG PAUL MÜLLER, Die Grundrechte der schweizerischen Bundesverfassung, 2. Aufl., Bern 1991, S. 40). Insoweit erfüllt die Existenzsicherung die Voraussetzungen, um als ungeschriebenes verfassungsmässiges Recht gewährleistet zu werden. Es stellt sich damit die weitere Frage, ob ein solches Grundrecht von einem allgemeinen Konsens getragen ist. Dieser Konsens ist nicht ausschliesslich am geschriebenen Verfassungsrecht der Kantone zu messen, welches seinerseits lückenhaft ist. Er kann sich auch aus der tatsächlich geübten Praxis und der Verfassungsrechtslehre oder aus anderen Quellen ergeben (J.P. MÜLLER, Die staatsrechtliche Rechtsprechung des Bundesgerichts im Jahre 1978, ZBJV 116/1980, S. 237; ANDRÉ GRISEL, Les droits constitutionnels non écrits, Festschrift Häfelin, Zürich 1989, S. 59; MICHEL ROSSINELLI, Les libertés non écrites, Diss. Genf 1987, S. 217). Was vorerst das geschriebene kantonale Verfassungsrecht betrifft, gewährleisten die Verfassung des Kantons Basel-Landschaft sowie die neue - hier noch nicht anwendbare - Verfassung des Kantons Bern ausdrücklich ein Grundrecht auf Existenzsicherung (§ 16 KV/BL, Art. 29 Abs. 1 KV/BE). Dasselbe gilt für die von der Landsgemeinde des Kantons Appenzell A.Rh. am 30. April 1995 angenommene, von der Bundesversammlung zur Zeit noch nicht gewährleistete neue Verfassung (Art. 24 Abs. 1). Andere Kantonsverfassungen haben die Sozialhilfe in Form von Staatszielbestimmungen oder Gesetzgebungsaufträgen geregelt (PASCAL COULLERY, Das Recht auf Sozialhilfe, Bern 1993, S. 122 f.). Wenn in den neueren Verfassungen der Kantone Aargau (§ 25 Abs. 2 und § 39), Uri (Art. 44), Solothurn (Art. 22), Thurgau (§ 65) und Glarus (Art. 26) bewusst davon abgesehen wurde, einen individualrechtlichen Anspruch auf Existenzsicherung zu verankern (vgl. KURT EICHENBERGER, Verfassung des Kantons Aargau, Textausgabe mit Kommentar, Aarau 1986, Rz. 23 zu § 25), beruht dies kaum auf einem grundsätzlichen Vorbehalt in der Sache, sondern eher auf der Überlegung, dass die staatliche Sozialhilfe wesensgemäss
BGE 121 I 367 S. 372

subsidiären Charakter hat und das Zusammenwirken von Bund, Kantonen und Gemeinden auf dem Gebiet der sozialen Sicherheit notwendigerweise der gesetzlichen Regelung bedarf. Auf der Ebene der Gesetzgebung wird in allen Kantonen, ob als individuelles Recht ausgestaltet oder nicht, davon

ausgegangen, dass Bedürftigen Hilfe zu leisten ist, wenn die Voraussetzungen erfüllt sind (FELIX WOLFFERS, Grundriss des Sozialhilferechts, Bern/Stuttgart/Wien 1993, S. 90). Der Grundsatz, dass der in wirtschaftliche Not geratene Bürger (von seiner Heimatgemeinde) unterstützt werden muss, ist dem schweizerischen Recht seit langer Zeit bekannt; er geht bis ins 16. Jahrhundert zurück (FRITZ FLEINER, Schweizerisches Bundesstaatsrecht, Tübingen 1923, S. 526). Das Bundesgericht seinerseits hat in älteren Entscheiden (zur interkantonalen Armenpflege) schon erklärt, es sei sowohl Gebot der Menschlichkeit wie auch dem Zweck des modernen Staates inhärente Pflicht, die auf seinem Gebiete befindlichen Personen nötigenfalls vor dem physischen Verderben zu bewahren (BGE 51 I 325 E. 2 S. 328; BGE 40 I 409 E. 2 S. 416). In der Lehre wird ein Grundrecht auf Existenzsicherung praktisch einhellig anerkannt (grundlegend J.P. MÜLLER, Soziale Grundrechte in der Verfassung?, in ZSR 92/1973 II 896 ff.; derselbe, Die Grundrechte der schweizerischen Bundesverfassung, S. 3, 39 ff.; siehe auch GRISEL, a.a.O., S. 76 f.; PETER SALADIN, Persönliche Freiheit als soziales Grundrecht?, in Mélanges Berenstein, Lausanne 1989, S. 104; JEAN-FRANÇOIS AUBERT, Un droit social encadré, ZSR 110/1991 I S. 165; ROSSINELLI, a.a.O., S. 218 ff.; WOLFFERS, a.a.O., S. 78 ff.; COULLERY, a.a.O., S. 109 ff.; UELI KIESER, Gewährleistet die Bundesverfassung ein ungeschriebenes Recht auf Sozialhilfe?, in ZBl 92/1991 S. 189 ff.). Dabei wird in erster Linie die Auffassung vertreten, es handle sich um ein ungeschriebenes verfassungsmässiges Recht. Es wird aber auch auf verschiedene weitere verfassungsrechtliche Anknüpfungspunkte Bezug genommen: Das Verfassungsprinzip der Menschenwürde, welches jeder Person garantiert, was sie um ihres Menschseins willen vom Gemeinwesen erwarten darf; das Recht auf Leben als Kerngehalt der persönlichen Freiheit, welches nicht mehr gewahrt wäre, wenn die minimalsten Voraussetzungen des Überlebens nicht gesichert wären; die persönliche Freiheit in ihrer Ausprägung als Garantie aller elementaren Erscheinungen der Persönlichkeitsentfaltung; der Gleichheitssatz, dem auch die Funktion zukomme, minimale materielle Gerechtigkeit zu garantieren; schliesslich die Verfassungsvorschrift von Art. 48 Abs. 1 BV, wonach Bedürftige von dem
BGE 121 I 367 S. 373

Kanton unterstützt werden, in dem sie sich aufhalten, was auch als grundrechtlicher Anspruch verstanden werden könne. c) Kann demnach angenommen werden, die Gewährleistung eines verfassungsmässigen Rechts auf Existenzsicherung werde von einem weitgehenden Konsens getragen, stellt sich die weitere Frage, ob ein solches Recht hinreichend justiziabel ist. Während grundrechtliche Abwehransprüche diesbezüglich keine Probleme aufwerfen, setzen Leistungsansprüche voraus, dass diese normativ hinreichend bestimmt sind und vom Richter mit den ihm zur Verfügung stehenden Verfahren und Mitteln konkretisiert und durchgesetzt werden können (J.P. MÜLLER, Kommentar BV, Einleitung zu den Grundrechten, Rz. 88, 89). Der Richter hat dabei die funktionellen Grenzen seiner Zuständigkeit zu beachten. Er hat, angesichts der Knappheit staatlicher Ressourcen, nicht die Kompetenz, die Prioritäten bei der Mittelaufteilung zu setzen. Unmittelbar grundrechtsgeboten und vom Richter durchsetzbar kann daher immer nur ein Minimum staatlicher Leistung sein (DIETER GRIMM, Rückkehr zum liberalen Grundrechtsverständnis?, recht 1988, S. 49). Das Grundrecht auf Existenzsicherung erfüllt diese Bedingungen der Justiziabilität. Es ist als solches auf ein grundrechtsgebotenes Minimum (Hilfe in Notlagen) ausgerichtet. Die damit verbundenen Staatsausgaben sind aufgrund der Sozialhilfegesetzgebung in den Kantonen anerkannt; sie bedürfen keiner finanzpolitischen Grundentscheidung mehr. Was unabdingbare Voraussetzung eines menschenwürdigen Lebens darstellt, ist hinreichend klar erkennbar und der Ermittlung in einem gerichtlichen Verfahren zugänglich. In Frage steht dabei allerdings nicht ein garantiertes Mindesteinkommen. Verfassungsrechtlich geboten ist nur, was für ein menschenwürdiges Dasein unabdingbar ist und vor einer unwürdigen Bettelexistenz zu bewahren vermag. Es ist in erster Linie Sache des zuständigen Gemeinwesens, auf Grundlage seiner Gesetzgebung über Art und Umfang der im konkreten Fall gebotenen Leistungen zu bestimmen. Dabei kommen sowohl Geldleistungen wie auch Naturalleistungen in Betracht (WOLFFERS, a.a.O., S. 127 ff.). Lediglich dann, wenn das einfache Gesetzesrecht im Ergebnis dem verfassungsrechtlichen Minimalanspruch nicht zu genügen vermag, ist unmittelbar darauf abzustellen. Hier ist es freilich nicht angezeigt, dazu im einzelnen Ausführungen zu machen, da nicht Art und Umfang der Leistungen streitig sind, sondern sich einzig die Frage stellt, ob den Beschwerdeführern die Unterstützung überhaupt verweigert werden durfte.
BGE 121 I 367 S. 374

d) Die Beschwerdeführer sind allerdings nicht schweizerische Staatsangehörige. Soweit ein Grundrecht menschenrechtlich begründet ist, steht es sowohl Schweizern als auch Ausländern zu (J.P. MÜLLER, Kommentar BV, Einleitung zu den Grundrechten, Rz. 99). Das Bundesgericht hat die menschenrechtliche Komponente in den bereits zitierten älteren Entscheiden (BGE 51 I 325; BGE 40 I 409) betont, wenn es ausführte, es sei sowohl Gebot der Menschlichkeit wie auch dem Zweck des modernen Staates inhärente Pflicht, die auf seinem Gebiete befindlichen Personen nötigenfalls vor

dem physischen Verderben zu bewahren. Diese Hilfepflicht anerkannte das Bundesgericht unabhängig davon, welche rechtliche Beziehung zum jeweiligen Kanton besteht (BGE 40 I 409 E. 2 S. 416), und es hielt fest, die Fürsorgepflicht gegenüber Ausländern (im konkreten Fall einer nicht aufenthaltsberechtigten, mit gefälschten Papieren eingereisten Russin und ihrem Sohn) bestehe auch dann, wenn kein völkerrechtlicher Vertrag es gebiete, und so lange, als die Repatriierung nicht möglich sei (BGE 51 I 325 E. 2 S. 328/29). Der Geltungsbereich des Grundrechts auf Existenzsicherung ist damit nicht allein auf schweizerische Staatsangehörige beschränkt; er erstreckt sich auch auf Ausländer, unabhängig davon, welcher aufenthaltsrechtliche Status ihnen zukommt. Das schliesst freilich Differenzierungen nicht aus: Wer in der Schweiz (als Schweizer oder Ausländer) niedergelassen ist, hat andere Unterstützungsbedürfnisse als derjenige, der bei einem kurzfristigen Aufenthalt in Not gerät oder bei dem noch nicht feststeht, ob er (z.B. als Asylbewerber) in der Schweiz bleiben kann oder nicht. e) Zusammenfassend ist festzuhalten, dass sich die Beschwerdeführer auf das verfassungsmässige Recht auf Existenzsicherung berufen können und demnach auf die staatsrechtliche Beschwerde einzutreten ist.

3. a) Die Fürsorgekommission der Gemeinde X. hat den Beschwerdeführern jede Unterstützungsleistung mit der Begründung verweigert, ihr aufenthaltsrechtlicher Status sei nicht geregelt. Im angefochtenen Entscheid des Regierungsrates wird dieser Standpunkt zu Recht nicht übernommen. Wie bereits ausgeführt, kommt es für die Pflicht des Staates, Menschen zu helfen, die sich auf seinem Gebiet aufhalten und in Not geraten sind, nicht auf das rechtliche Verhältnis an, das zu ihm besteht. Die Verpflichtung, die erforderliche Hilfe zu leisten, gilt so lange, bis sie ausreisen oder heimgeschafft werden können (siehe auch WERNER THOMET,

BGE 121 I 367 S. 375

Kommentar zum Bundesgesetz über die Zuständigkeit für die Unterstützung Bedürftiger, 2. Aufl., Zürich 1994, S. 142, Rz. 229). Wohl sind die Unterstützungsbedürfnisse anderer Art und können die Leistungen auch entsprechend anders bemessen werden, wenn lediglich ein vorübergehender tatsächlicher Aufenthalt vorliegt. Die Verweigerung jeglicher Unterstützung lässt sich aber mit dem verfassungsmässigen Recht auf Existenzsicherung nicht vereinbaren. b) Im angefochtenen Entscheid wird der Anspruch auf Fürsorgeleistungen mit dem Argument abgelehnt, die Beschwerdeführer handelten rechtsmissbräuchlich. Es ist anerkannt, dass selbst ohne gesetzliche Grundlage ein vollständiger Leistungsentzug zulässig ist, wenn sich die unterstützte Person rechtsmissbräuchlich verhält (WOLFFERS, a.a.O., S. 168). Rechtsmissbrauch liegt insbesondere dann vor, wenn ein Rechtsinstitut zweckwidrig zur Verwirklichung von Interessen verwendet wird, die dieses Rechtsinstitut nicht schützen will (BGE 121 II 97 E. 4 S. 103; BGE 110 Ib 332 E. 3a S. 336/37; BGE 94 I 659 E. 4 S. 667). Die Sozialhilfe hat zum Zweck, Notlagen zu verhüten und zu beheben. Sie soll, wie sich das bernische Gesetz über das Fürsorgewesen ausdrückt, den Bedürftigen ein menschenwürdiges Dasein ermöglichen (Art. 53 Abs. 1 FüG). Auf die Ursachen der Bedürftigkeit kommt es hiebei nicht an. Während die Sozialversicherungen bestimmte Risiken abdecken sollen, ist die Sozialhilfe subsidiär, als "Netz unter dem Netz", auf alle Formen von Bedürftigkeit ausgerichtet, gänzlich unabhängig von deren Ursache (WOLFFERS, a.a.O., S. 35; ANNE MÄDER/URSULA NEFF, Vom Bittgang zum Recht, Bern 1988, S. 23). Die Beschwerdeführer können für ihren Unterhalt nicht selber aufkommen, da sie nicht berechtigt sind, in der Schweiz erwerbstätig zu sein. Gemäss Art. 14a Abs. 1 des Bundesgesetzes über Aufenthalt und Niederlassung der Ausländer (ANAG, SR 142.20) verfügt das Bundesamt für Flüchtlinge zwar die vorläufige Aufnahme, wenn der Vollzug einer Weg- oder Ausweisung nicht möglich, nicht zulässig oder nicht zumutbar ist, was den kantonalen Behörden erlauben würde, dem Ausländer eine unselbständige Erwerbstätigkeit zu bewilligen (Art. 14c Abs. 3 ANAG). Ein solcher Entscheid ist bis anhin von den Bundesbehörden aber nicht getroffen worden (die kantonale Fremdenpolizeibehörde könnte ihn beantragen, Art. 14b Abs. 1 ANAG), weshalb die Beschwerdeführer nicht in der Lage sind, selber für sich zu sorgen. Wenn sie in dieser Situation um Fürsorgeleistungen ersuchen, nehmen sie dieses Rechtsinstitut nicht für einen ihm fremden Zweck in Anspruch.

BGE 121 I 367 S. 376

c) Das übersieht der Regierungsrat im angefochtenen Entscheid an sich nicht. Er argumentiert damit, dass es die Beschwerdeführer in der Hand hätten, bei den tschechischen Behörden ein Gesuch um Wiedereinbürgerung zu stellen, was ihnen erlauben würde, in dieses Land zurückzukehren und dort erwerbstätig zu sein. Die Beschwerdeführer sind im Jahre 1980 in die Schweiz gekommen und lebten hier als anerkannte Flüchtlinge. Ihre Flüchtlingseigenschaft verloren sie zehn Jahre später aufgrund der Regelung von Art. 44 Abs. 2 des Asylgesetzes mit dem Vollzug einer Landesverweisung, welche ihnen gegenüber zusammen mit kurzen bedingten Gefängnisstrafen ausgesprochen worden war. Im Jahre 1989 wurde ihnen die Staatsbürgerschaft der Tschechischen Sozialistischen Republik und damit auch diejenige der Tschechoslowakischen Sozialistischen Republik entzogen. Nach dem

Gesetz Nr. 88 vom 28. März 1990 der Tschechoslowakischen Sozialistischen Republik, welches mit Verfassungsgesetz des tschechischen Nationalrates vom 15. Dezember 1992 von der Tschechischen Republik übernommen wurde, hätten die Beschwerdeführer bis zum 31. Dezember 1993 die Möglichkeit gehabt, durch schriftliche Erklärung die Staatsbürgerschaft wieder zu erlangen. Ob dies auch heute noch möglich wäre, erscheint zweifelhaft. Nach dem Gesetz der Tschechischen Republik vom 29. Dezember 1992 über den Erwerb und den Verlust der Staatsangehörigkeit könnten sie von der ordentlichen Einbürgerungsvoraussetzung des fünfjährigen ununterbrochenen Aufenthalts (§ 7 Abs. 1 lit. a) befreit werden, da sie früher die tschechische und tschechoslowakische Staatszugehörigkeit besassen, dies allerdings nur unter der Voraussetzung, dass sie ihren Wohnsitz auf dem Gebiet der Republik haben (§ 11 Abs. 1). Diese Regelung schliesst freilich nicht aus, dass die tschechischen Behörden bereit sein könnten, ihre ehemaligen Staatsbürger zu übernehmen und ihnen anschliessend, nachdem sie dort erneut Wohnsitz begründet haben, die Staatsbürgerschaft wieder zu verleihen. Die entsprechenden diplomatischen Bemühungen des Eidgenössischen Departementes für auswärtige Angelegenheiten scheinen indessen definitiv gescheitert zu sein, wie einem Schreiben des Bundesamtes für Flüchtlinge vom 17. Mai 1995 an die Polizei- und Militärdirektion des Kantons Bern entnommen werden kann. Auch wenn es den schweizerischen Behörden unbenommen bleibt, alles in ihrer Macht Stehende zu tun, um die Behörden der Tschechischen Republik zur Übernahme der Beschwerdeführer zu bewegen, kann kein Rechtsmissbrauch darin
BGE 121 I 367 S. 377

erblickt werden, dass diese die tschechische Staatsbürgerschaft nicht wieder erlangen wollen. Zu berücksichtigen ist dabei insbesondere, dass sie als Flüchtlinge anerkannt worden waren, als sie im Jahre 1980 ihre damalige Heimat verlassen hatten. Ist aber davon auszugehen, dass sie seinerzeit in der Tschechoslowakei staatlich verfolgt wurden, kann kaum verlangt werden, dass sie sich durch freiwillige Annahme der Staatsbürgerschaft wieder unter den Schutz des Staates stellen, der sie verfolgt hatte. Daran ändert nichts, dass die politischen Verhältnisse heute andere sind als damals. Überdies fällt in Betracht, dass die Beschwerdeführer lange Jahre in der Schweiz lebten, ihre Mutter Schweizerbürgerin geworden ist und sie als anerkannte Flüchtlinge den Kontakt zu ihrem Heimatstaat nicht aufrechterhalten konnten, zumal bereits eine Besuchsreise zum Widerruf des Asyls hätte führen können (WALTER KÄLIN, Grundriss des Asylverfahrens, Basel/Frankfurt a.M. 1990, S. 162). d) Selbst wenn den Beschwerdeführern aus ihrem Verhalten ein Vorwurf zu machen wäre, könnte der Standpunkt des Regierungsrates nicht geteilt werden. Er lässt die einschlägige Regelung des bernischen Gesetzes über das Fürsorgewesen ausser acht. Danach kann die unerlässliche Unterstützung einem Bedürftigen auch dann nicht verweigert werden, wenn er seine Bedürftigkeit "in gröblicher Weise selber verschuldet" hat (Art. 65 FüG). Das entspricht dem die Sozialhilfe prägenden Grundsatz, dass die Gründe für die Notlage irrelevant sind (Entscheid des Regierungsrates des Kantons Bern vom 14. Mai 1986, BVR 1988 S. 36; ebenso WOLFFERS, a.a.O., S. 167, der festhält, dass kein Kanton den vollständigen Leistungsentzug wegen selbstverschuldeter Notlage kennt). Rechtsmissbrauch liegt erst dann vor, wenn das Verhalten des Bedürftigen einzig darauf ausgerichtet ist, in den Genuss von Hilfeleistungen zu gelangen, wenn er also beispielsweise bewusst eine Erwerbsmöglichkeit ausschlägt, um sich stattdessen unterstützen zu lassen (WOLFFERS, a.a.O., S. 168). Das lässt sich vorliegend aber nicht sagen. Die Beschwerdeführer weigern sich nicht deshalb, bei den tschechischen Behörden ein Wiedereinbürgerungsgesuch zu stellen, weil sie Unterstützungsleistungen bei der Gemeinde X. beziehen wollen. Sie tun dies allenfalls darum, weil sie in der Schweiz bleiben wollen, dem Land, in dem sie mit kurzem Unterbruch seit 1980 leben und das sie seinerzeit als Flüchtlinge anerkannt hatte. Ihre Bedürftigkeit ist Folge davon, dass sie weder ausgeschafft werden können, noch ihnen erlaubt ist, hier erwerbstätig zu sein. Bei dieser Sachlage nehmen sie aber das Rechtsinstitut der
BGE 121 I 367 S. 378

Sozialhilfe nicht zweckwidrig in Anspruch. Ein offenbarer Rechtsmissbrauch liegt nicht vor. Der angefochtene Entscheid verletzt daher das verfassungsmässige Recht auf Existenzsicherung.
4. Die staatsrechtliche Beschwerde erweist sich damit als begründet. Der Entscheid des Regierungsrates des Kantons Bern ist aufzuheben.