

Bundesgericht
Tribunal fédéral
Tribunale federale
Tribunal federal

8C 293/2021

Urteil vom 1. März 2023

IV. öffentlich-rechtliche Abteilung

Besetzung

Bundesrichter Wirthlin, Präsident,
Bundesrichter Maillard, Bundesrichterinnen Heine, Viscione, Bundesrichter Abrecht,
Gerichtsschreiberin Kopp Käch.

Verfahrensbeteiligte

Politische Gemeinde Münsterlingen, Fürsorgebehörde, Klosterstrasse 4, 8596 Münsterlingen,
vertreten durch Rechtsanwalt Angelo Fedi, Raggenbass Rechtsanwälte,
Beschwerdeführerin,

gegen

1. und 2. A.A. _____ und B.A. _____,
vertreten durch Rechtsanwältin Ruth Bommer,
3. Spital Thurgau AG,
Beschwerdegegnerinnen.

Gegenstand

Sozialhilfe (Zuständigkeit),

Beschwerde gegen den Entscheid des Verwaltungsgerichts des Kantons Thurgau vom 27. Januar 2021 (VG.2020.19/E).

Sachverhalt:

A.

A.a. Die 1992 geborene A.A. _____, Schweizer Bürgerin mit Heimatort Wetzikon/ZH, wurde im Winter 2016 aus der Wohnung ihrer Mutter in Weinfelden/TG ausgewiesen, woraufhin sie sich am 16. März 2017 bei der dortigen Einwohnerkontrolle nach "Unbekannt" abmeldete. Danach hielt sie sich unter anderem bei Bekannten in Frauenfeld TG und ab Ende September 2017 in Zuckenriet (Politische Gemeinde [PG] Niederhelfenschwil/SG) auf. A.A. _____ wurde am 6. September 2017 aufgrund ihrer Schwangerschaft beim Kantonsspital Münsterlingen/TG vorstellig, wobei sie angab, aktuell bei der Krankenkasse keine Leistungen beziehen zu können und über keinen Wohnsitz zu verfügen. Die Kindes- und Erwachsenenschutzbehörde (KESB) Weinfelden errichtete am 19. Oktober 2017 eine Beistandschaft. Am 27. Oktober 2017 trat A.A. _____ von Zuckenriet aus ins Kantonsspital Münsterlingen ein, wo sie gleichentags ihre Tochter B.A. _____ gebar. Nach dem Wochenbett hielten sich A.A. _____ und B.A. _____ mangels Anschlusslösung für eine Unterkunft bis 7. Dezember 2017 in der Abteilung Kinder und Jugendliche des Kantonsspitals auf. Von dort traten sie ins Mutter-Kind-Wohnen im Ulmenhof in Ottenbach/ZH ein und wechselten am 16. Januar 2018 in die Mutter-Kind-Abteilung der Justizvollzugsanstalt (JVA) Hindelbank/BE.

A.b. Die Spital Thurgau AG stellte am 5. Februar 2018 bei der PG Münsterlingen ein Gesuch um subsidiäre Kostengutsprache für die Übernahme der Kosten von rund Fr. 38'500.- der stationären Behandlung von A.A. _____ und B.A. _____ für die Zeit vom 27. bis 31. Januar 2017 (richtig: 27. bis 31. Oktober 2017) sowie vom 1. November bis 7. Dezember 2017. Am 3. Dezember 2018 entschied das Departement des Innern des Kantons St. Gallen, dass A.A. _____ in der PG Niederhelfenschwil keinen Unterstützungswohnsitz begründet habe und sich eine sozialhilferechtliche Zuständigkeit als Aufenthaltsgemeinde höchstens bis zum Spitaleintritt am 27. Oktober 2017 ergebe. Die PG Münsterlingen trat auf das Gesuch um subsidiäre Kostengutsprache mit Entscheid vom 11.

September 2019 mangels örtlicher Zuständigkeit nicht ein. Dagegen erhoben die Spital Thurgau AG sowie A.A._____ und B.A._____ Rekurs beim Departement für Finanzen und Soziales (DFS) des Kantons Thurgau. Mit Entscheid vom 4. Februar 2020 vereinigte das DFS die beiden Verfahren, hiess die Rekurse gut und wies die PG Münsterlingen an, subsidiäre Kostengutsprache für die stationäre Behandlung von A.A._____ und B.A._____ zu erteilen.

B.

Die hiegegen erhobene Beschwerde der PG Münsterlingen wies das Verwaltungsgericht des Kantons Thurgau mit Entscheid vom 27. Januar 2021 ab.

C.

Mit Beschwerde in öffentlich-rechtlichen Angelegenheiten lässt die PG Münsterlingen beantragen, in Aufhebung des vorinstanzlichen Entscheids vom 27. Januar 2021 sei die ihr auferlegte Verpflichtung zur Erteilung einer subsidiären Kostengutsprache aufzuheben bzw. es sei festzustellen, dass sie für die Behandlung des Gesuchs nicht zuständig sei. Eventualiter sei die Angelegenheit zur verbesserten Entscheidung ans Verwaltungsgericht zurückzuweisen.

A.A._____ und B.A._____ sowie das Verwaltungsgericht schliessen auf Abweisung der Beschwerde, während die Spital Thurgau AG auf eine Vernehmlassung verzichtet.

Erwägungen:

1.

Gestützt auf Art. 82 lit. a BGG beurteilt das Bundesgericht Beschwerden gegen Entscheide in Angelegenheiten des öffentlichen Rechts. Dieses Rechtsmittel steht grundsätzlich auch auf dem Gebiet der kantonalen Sozialhilfe (vgl. dazu BGE 148 V 114 E. 3.1 mit Hinweisen) zur Verfügung. Ein Ausschlussgrund liegt nicht vor (vgl. Art. 83 BGG; BGE 136 V 351 E. 2.1; Urteil 8C 444/2019 vom 6. Februar 2020 E. 1, nicht publ. in: BGE 146 I 1; Urteil 8C 395/2022 vom 24. Januar 2023 E. 1). Da die übrigen Sachurteilsvoraussetzungen - einschliesslich der Beschwerdebefugnis der PG Münsterlingen (vgl. BGE 140 V 328 E. 6) - ebenfalls erfüllt sind, ist auf die Beschwerde einzutreten.

2.

2.1. Mit der Beschwerde in öffentlich-rechtlichen Angelegenheiten kann namentlich die Verletzung von Bundesrecht mit Einschluss der Bundesverfassung gerügt werden (Art. 95 lit. a BGG). Das Bundesgericht wendet das Recht von Amtes wegen an (Art. 106 Abs. 1 BGG), doch prüft es unter Berücksichtigung der allgemeinen Rüge- und Begründungspflicht (Art. 42 Abs. 2 BGG) grundsätzlich nur die geltend gemachten Rechtswidrigkeiten, sofern allfällige weitere rechtliche Mängel nicht geradezu offensichtlich sind (BGE 145 V 57 E. 4.2). Soweit sich der angefochtene Entscheid auf Quellen des kantonalen Rechts stützt, die nicht in Art. 95 lit. c-e BGG genannt werden, beschränkt sich die Überprüfung durch das Bundesgericht thematisch auf die erhobenen und begründeten Rügen (Art. 106 Abs. 2 BGG) und inhaltlich auf die Frage, ob die Anwendung des kantonalen Rechts zu einer Bundesrechtswidrigkeit führt. Im Vordergrund steht dabei eine Verletzung verfassungsmässiger Rechte, insbesondere des Willkürverbots nach Art. 9 BV.

2.2. Das Bundesgericht legt seinem Urteil den Sachverhalt zugrunde, den die Vorinstanz festgestellt hat (Art. 105 Abs. 1 BGG). Es kann diese Sachverhaltsfeststellung nur berichtigen oder ergänzen, wenn sie offensichtlich unrichtig ist oder auf einer Rechtsverletzung im Sinne von Art. 95 BGG beruht und wenn die Behebung des Mangels für den Ausgang des Verfahrens entscheidend sein kann (Art. 97 Abs. 1 und Art. 105 Abs. 2 BGG; BGE 147 V 16 E. 4.1.1). "Offensichtlich unrichtig" bedeutet "willkürlich" (BGE 147 I 73 E. 2.2).

2.3. Nach der Rechtsprechung liegt Willkür vor, wenn der angefochtene Entscheid offensichtlich unhaltbar ist, mit der tatsächlichen Situation in klarem Widerspruch steht, eine Norm oder einen unumstrittenen Rechtsgrundsatz krass verletzt oder in stossender Weise dem Gerechtigkeitsgedanken zuwider läuft. Das Bundesgericht hebt einen Entscheid jedoch nur auf, wenn nicht bloss die Begründung, sondern auch das Ergebnis unhaltbar ist; dass eine andere Lösung ebenfalls als vertretbar oder gar zutreffender erscheint, genügt nicht (BGE 148 III 95 E. 4.1; 142 V 513 E. 4.2, je mit Hinweisen).

3.

Streitig und zu prüfen ist, ob das kantonale Gericht Bundesrecht verletzt, indem es die Beschwerdeführerin in Bestätigung des Entscheids des DFS vom 4. Februar 2020 zur Erteilung der

subsidiären Kostengutsprache für die stationäre Behandlung der Beschwerdegegnerinnen 1 und 2 für die Zeit vom 27. Oktober bis 7. Dezember 2017 verpflichtete.

Unbestritten ist, dass die Beschwerdegegnerin 1 im Zeitpunkt des Eintritts ins Kantonsspital Münsterlingen über keinen zivilrechtlichen Wohnsitz und keinen fürsorgerechtlichen Unterstützungswohnsitz verfügte.

4.

4.1. Bedürftige werden von ihrem Wohnkanton unterstützt (Art. 115 Satz 1 BV). Der Bund regelt die Ausnahmen und Zuständigkeiten (Art. 115 Satz 2 BV). Das Bundesgesetz über die Zuständigkeit für die Unterstützung Bedürftiger (Zuständigkeitsgesetz, ZUG) vom 24. Juni 1977 (SR 851.1) präzisiert in dem durch die Verfassung vorgegebenen Rahmen, welcher Kanton für die Fürsorge zuständig ist, und es regelt den Ersatz von Unterstützungskosten unter den Kantonen (vgl. Art. 1 Abs. 1 und 2 ZUG). Danach obliegt die Unterstützung eines Schweizer Bürgers grundsätzlich dem Wohnkanton. Hat der Bedürftige keinen Unterstützungswohnsitz, so wird er vom Aufenthaltskanton unterstützt (Art. 12 Abs. 1 und 2 ZUG). Der Wohnkanton unterliegt gegenüber dem Aufenthaltskanton, der einen Bedürftigen im Notfall unterstützt, einer gewissen Ersatzpflicht (vgl. Art. 14 ZUG). Die im ZUG für die Bestimmung der interkantonalen Zuständigkeit geregelten Begriffe des Aufenthalts-, Wohn- und Heimatkantons sind solche des Bundesrechts (BGE 143 V 451 E. 9.2 i.f.; 139 V 433 E. 3.1 mit Hinweis).

4.2. Im innerkantonalen Verhältnis bestimmt das kantonale Recht das zuständige Gemeinwesen (vgl. BGE 143 V 451 E. 8.2). Gemäss § 4 Abs. 1 des Gesetzes über die öffentliche Sozialhilfe des Kantons Thurgau (Sozialhilfegesetz, SHG) vom 29. März 1984 (RB 850.1) liegt die Zuständigkeit grundsätzlich bei der Wohnsitzgemeinde des Hilfsbedürftigen. Die Gemeinde des Aufenthaltsorts ist zuständig, solange die Wohnsitzgemeinde nicht feststeht oder wenn jemand unaufschiebbar der Hilfe bedarf. Wohnsitz und Aufenthalt bestimmen sich nach den Vorschriften des ZUG (§ 4 Abs. 2 SHG).

4.3. Die unterstützungsbedürftige Person hat ihren Wohnsitz im Sinne des ZUG (Unterstützungswohnsitz), welcher nicht zwingend identisch ist mit dem zivilrechtlichen Wohnsitz, in dem Kanton, in dem sie sich mit der Absicht des dauernden Verbleibens aufhält. Dieser Kanton wird als Wohnkanton bezeichnet (Art. 4 Abs. 1 ZUG). Wer aus dem Kanton wegzieht, verliert nach Art. 9 Abs. 1 ZUG den bisherigen Unterstützungswohnsitz (BGE 143 V 451 E. 8.3 mit Hinweis). Der Aufenthalt in einem Heim, einem Spital oder einer anderen Einrichtung und die behördliche Unterbringung einer volljährigen Person in Familienpflege begründen gemäss Art. 5 ZUG keinen Unterstützungswohnsitz. Als Gegenstück beendet ein entsprechender Eintritt einen bestehenden Unterstützungswohnsitz nicht (Art. 9 Abs. 3 ZUG). Ist eine offensichtlich hilfsbedürftige, insbesondere eine erkrankte oder verunfallte Person auf ärztliche oder behördliche Anordnung in einen andern Kanton verbracht worden, so gilt der Kanton als Aufenthaltskanton, von dem aus die Zuweisung erfolgte (Art. 11 Abs. 2 ZUG).

4.4. Für minderjährige Kinder gelangt die folgende Spezialregelung gemäss Art. 7 ZUG zur Anwendung: Das minderjährige Kind teilt, unabhängig von seinem Aufenthaltsort, den Unterstützungswohnsitz der Eltern (Abs. 1). Wenn die Eltern keinen gemeinsamen zivilrechtlichen Wohnsitz haben, hat es einen eigenständigen Unterstützungswohnsitz am Wohnsitz des Elternteils, bei dem es überwiegend wohnt (Abs. 2). Es hat sodann gemäss Art. 7 Abs. 3 ZUG einen eigenen Unterstützungswohnsitz am Sitz der Kinderschutzbehörde, unter deren Vormundschaft es steht (lit. a); am Ort nach Art. 4, wenn es erwerbstätig und in der Lage ist, für seinen Lebensunterhalt selber aufzukommen (lit. b); am letzten Unterstützungswohnsitz nach den Abs. 1 und 2, wenn es dauernd nicht bei den Eltern oder einem Elternteil wohnt (lit. c); an seinem Aufenthaltsort in den übrigen Fällen (lit. d).

5.

5.1. Die Vorinstanz stellte zunächst fest, die Beschwerdegegnerin 1 sei im Zeitpunkt des Spitaleintritts am 27. Oktober 2017 ohne fürsorgerechtlichen Unterstützungswohnsitz gewesen und habe keine enge Beziehung zu einer Gemeinde gehabt, die allenfalls als zuständige Aufenthaltsgemeinde in Frage kommen könnte. Namentlich hätte sie nach der Geburt ihrer Tochter nicht zu ihrem Bekannten nach Zuckenriet zurückkehren können, da dieser ihr gegenüber am 6. November 2017 ein Hausverbot habe aussprechen lassen. Es sei daher von sich ablösenden Aufenthaltsorten auszugehen und die Beschwerdegegnerin 1 sei als "flottante" Person zu qualifizieren.

Das kantonale Gericht erwog sodann, bei fehlendem Unterstützungswohnsitz sei gemäss Art. 12 Abs. 2 i.V.m. Art. 11 Abs. 1 ZUG der aktuelle Aufenthaltsort massgebend. Dies gelte auch bei "flottanten" Personen, die von sich aus und damit ohne Zuweisung im Sinne von Art. 11 Abs. 2 ZUG in ein Heim, ein Spital oder eine andere Einrichtung einträten. Eine analoge Anwendung von Art. 9 Abs. 3 ZUG, die stets die Zuständigkeit des letzten Aufenthaltsortes begründen würde, rechtfertige sich nicht. Aktueller Aufenthaltsort könne mithin, wie vorliegend, der Standortkanton bzw. innerkantonal die Standortgemeinde des Spitals, des Heims oder der betroffenen Einrichtung sein. Die Vorinstanz liess im Weiteren offen, ob die unterstützungsrechtliche Zuständigkeit bei Vorliegen eines Notfalls in analoger Anwendung von Art. 11 Abs. 2 ZUG an den Aufenthaltsort im Zeitpunkt des Notfalleintritts anzuknüpfen wäre, da ein notfallmässiger Spitaleintritt im zu beurteilenden Fall nicht nachgewiesen sei. Bezüglich Unterstützungszuständigkeit für die minderjährige Beschwerdegegnerin 2 schliesslich bestätigte das kantonale Gericht, dass in Anwendung von Art. 7 Abs. 3 lit. d ZUG (i.V.m. § 4 SHG) von einem eigenen Unterstützungswohnsitz am Aufenthaltsort, mithin in Münsterlingen, auszugehen sei, nachdem die übrigen in Art. 7 Abs. 1 bis 3 lit. c ZUG genannten Tatbestände nicht erfüllt seien. Die Beschwerdeführerin habe daher die strittige subsidiäre Kostengutsprache zu erteilen.

5.2. Die Beschwerdeführerin rügt eine Verletzung des rechtlichen Gehörs, eine offensichtlich unrichtige Sachverhaltsfeststellung sowie diverse Verletzungen von Bundesrecht. Sie macht zudem insbesondere geltend, durch die per 8. April 2017 erfolgte Streichung von Art. 15 aZUG, der die Verrechnungsmöglichkeit von Kosten für "flottante" Personen von der Aufenthaltsgemeinde an die Heimatgemeinde geregelt habe, sei unbeabsichtigt eine Gesetzeslücke entstanden, die dem gesetzlich immanenten Schutz von Standortgemeinden von Heimen, Spitälern, psychiatrischen Kliniken oder dergleichen zuwiderlaufe.

6.

6.1. Der Vorwurf der Gehörsverletzung im Sinne einer Verletzung der Begründungspflicht trifft nicht zu. Der verfassungsmässige Anspruch auf rechtliches Gehör (Art. 29 Abs. 2 BV) verlangt von der Behörde und im Beschwerdefall vom Gericht, dass sie die Vorbringen der Betroffenen tatsächlich hören, ernsthaft prüfen und in ihrer Entscheidung angemessen berücksichtigen. Nicht erforderlich ist, dass sich die Begründung mit allen Parteistandpunkten einlässlich auseinandersetzt und jedes einzelne Vorbringen ausdrücklich widerlegt; vielmehr genügt es, wenn der Entscheid gegebenenfalls sachgerecht angefochten werden kann (BGE 146 II 335 E. 5.1; 142 II 49 E. 9.2; 142 III 433 E. 4.3.2; je mit Hinweisen). Im vorinstanzlichen Entscheid werden die relevanten Faktoren hinlänglich festgestellt und gewürdigt. Insbesondere nannte das kantonale Gericht in der Begründung die anzuwendenden Gesetzesbestimmungen und die wesentlichen Überlegungen, von denen es sich leiten liess und auf die es seinen Entscheid stützte; dies gilt namentlich auch bezüglich Unterstützungszuständigkeit der Standortgemeinde des Spitals als aktuellem Aufenthaltsort generell und betreffend der Beschwerdegegnerin 2 im Besonderen. Die Beschwerdeführerin konnte sich über die

Tragweite des Entscheids Rechenschaft geben und diesen sachgerecht beim Bundesgericht anfechten, weshalb er den Anforderungen an die Begründungspflicht genügt.

6.2. Nicht gefolgt werden kann sodann der Rüge der Beschwerdeführerin, betreffend Spitaleintritt der Beschwerdegegnerin 1 liege eine offensichtlich unrichtige Sachverhaltsfeststellung vor. Die Vorinstanz stellte fest, die Beschwerdegegnerin 1 habe im Zeitpunkt des Spitaleintritts am 27. Oktober 2017 über keinen fürsorgerechtlichen Unterstützungswohnsitz verfügt und sei - von ihrem letzten Aufenthaltsort in Zuckenriet herkommend - von sich aus, weder auf ärztliche noch auf behördliche Anordnung hin, ins Kantonsspital Münsterlingen eingetreten. Dieser Sachverhalt ist unbestritten. Soweit die Beschwerdeführerin überhaupt in sachverhaltlicher Hinsicht aus den Umständen des Spitaleintritts auf eine offensichtlich unrichtige, mithin willkürliche Sachverhaltsfeststellung durch die Vorinstanz schliesst, ist diese Rüge nicht genügend substantiiert (Art. 106 Abs. 2 BGG). Die bereits im kantonalen Verfahren erhobene Rüge, der Spitaleintritt hätte als Notfall qualifiziert werden müssen, zielt sodann entgegen der Auffassung der Beschwerdeführerin nicht auf eine unrichtige Feststellung des Sachverhalts, sondern vielmehr darauf, dass dessen rechtliche Würdigung bzw. die Auslegung des Notfallbegriffs nicht ihren Vorstellungen entspreche.

7.

Was die Beschwerdeführerin schliesslich, grossteils in Wiederholung des bereits vorinstanzlich Vorgetragenen, gegen die rechtliche Würdigung im angefochtenen Entscheid einwendet, vermag keine Bundesrechtsverletzung oder willkürliche Anwendung kantonaler Gesetzesbestimmungen

aufzuzeigen.

7.1. Das kantonale Gericht erwog in bundesrechtskonformer Anwendung der Rechtsgrundlagen, dass die Beschwerdegegnerin 1 mangels Unterstützungswohnsitz (Art. 4 ZUG) vom Aufenthaltskanton und innerhalb des Kantons von der Standortgemeinde des Spitals als aktuellem Aufenthaltsort, mithin von der PG Münsterlingen, zu unterstützen war (Art. 12 Abs. 2 ZUG i.V.m. § 4 Abs. 1 und 2 SHG). Es verneinte zu Recht eine analoge Anwendung von Art. 9 Abs. 3 ZUG, wonach u.a. der Eintritt in ein Spital einen bestehenden Unterstützungswohnsitz nicht beende, da diese Bestimmung gemäss Wortlaut auf Personen ohne Unterstützungswohnsitz eben nicht angewendet werden kann. Die Vorinstanz stützte sich dabei auch auf das Urteil 2A.345/2002 vom 9. Mai 2003, in welchem das Bundesgericht ausgeführt hatte, der Wortlaut von Art. 9 Abs. 3 ZUG lasse die Gleichstellung des Aufenthaltsorts mit dem Unterstützungswohnsitz nicht zu und es bestehe kein Anlass, auf dem Weg eines Analogieschlusses zu einer solchen Lösung zu gelangen (E. 3.2). Dass dieser Rechtsprechung seit dem im Rahmen der Revision des ZUG vom 14. Dezember 2012 per 8. April 2017 erfolgten Wegfall der Kostenersatzpflicht des Heimatkantons (Art. 15 ff. aZUG) keine Geltung mehr zukommen soll, ist - wie

das kantonale Gericht darlegte - nicht ersichtlich. Die Vorinstanz erwog sodann im Weiteren, gemäss klarem Wortlaut von Art. 11 Abs. 2 ZUG gelte bei einer ärztlichen oder behördlichen Zuweisung einer offensichtlich hilfsbedürftigen, insbesondere erkrankten oder verunfallten Person in einen anderen Kanton derjenige Kanton als Aufenthaltskanton, von dem aus die Zuweisung erfolgte. Sucht eine offensichtlich hilfsbedürftige Person von sich aus in einem anderen Kanton als dem bisherigen Aufenthaltskanton um Hilfe nach, was vorliegend unbestrittenermassen der Fall ist, findet Art. 11 Abs. 2 ZUG jedoch grundsätzlich keine Anwendung (vgl. WERNER THOMET, Kommentar zum Bundesgesetz über die Zuständigkeit für die Unterstützung Bedürftiger [ZUG], Zürich 1994, Rz. 173). Ob diese Gesetzesbestimmung bei Vorliegen eines Notfalls analog anwendbar und die unterstützungsrechtliche Zuständigkeit an den Aufenthaltsort im Zeitpunkt des Notfalleintritts anzuknüpfen wäre, liess das kantonale Gericht mangels Anhaltspunkten für einen notfallmässigen Eintritt zu Recht offen. Auch wenn die Beschwerdegegnerin 1 am Tag des Spitaleintritts ihre Tochter gebar, durfte die Vorinstanz entgegen der Auffassung der Beschwerdeführerin das Vorliegen eines Notfalls

bundesrechtskonform verneinen. Im Zusammenhang mit der Zuständigkeit für die Unterstützung Bedürftiger wird der Notfallbegriff, der auch in Art. 13 ZUG vorkommt, zu Recht eng ausgelegt. So wird gemäss Kommentar zum ZUG bei Erkrankung, Unfall oder Niederkunft einer Person, die sich im Kanton aufhält oder auf der Durchreise befindet, die sofortige Hilfe stets dann und so lange als erforderlich betrachtet, als die Person nicht transportfähig ist (THOMET, a.a.O., Rz. 187). Davon kann vorliegend keine Rede sein, suchte doch die Beschwerdegegnerin 1 das Kantonsspital Münsterlingen von sich aus auf; dies obschon das in der Nachbargemeinde ihres damaligen Aufenthaltsortes gelegene Spital Wil SG im gleichen Kanton und näher gelegen gewesen wäre. Dass im Gesuch der Spital Thurgau AG um subsidiäre Kostengutsprache vom 5. Februar 2018 von einer notfallbedingt unaufschiebbaren Behandlung die Rede ist, vermag an der rechtlichen Qualifikation der Vorinstanz entgegen der Auffassung der Beschwerdeführerin nichts zu ändern. Bezüglich der minderjährigen Beschwerdegegnerin 2 schloss das kantonale Gericht schliesslich in bundesrechtskonformer Anwendung von Art. 7 Abs. 3 lit. d ZUG i.V.m. § 4 SHG auf einen eigenen Unterstützungswohnsitz am

Aufenthaltsort Münsterlingen, da die übrigen in Art. 7 Abs. 1 bis 3 lit. c ZUG genannten Tatbestände unbestrittenermassen nicht erfüllt sind.

7.2. Soweit die Beschwerdeführerin - weitgehend in Wiederholung ihrer Argumentation im kantonalen Verfahren - geltend macht, durch die weggefallene Verrechnungsmöglichkeit der Kosten für "flottante" Personen von der Aufenthaltsgemeinde an die Heimatgemeinde (Art. 15 aZUG) sei unbeabsichtigt eine Gesetzeslücke entstanden, die dem gesetzlich immanenten Schutz der Standortgemeinden von Heimen, Spitälern, psychiatrischen Kliniken und dergleichen zuwiderlaufe, kann ihr nicht gefolgt werden.

7.2.1. Im Gesetz besteht eine Lücke, wenn eine Regelung unvollständig ist, weil sie jede Antwort auf die sich stellende Rechtsfrage schuldig bleibt. Hat der Gesetzgeber eine Rechtsfrage nicht übersehen, sondern stillschweigend - im negativen Sinn - mitentschieden (qualifiziertes Schweigen), bleibt kein Raum für richterliche Lückenfüllung. Eine echte Gesetzeslücke, die vom Gericht zu füllen wäre, liegt nach der Rechtsprechung des Bundesgerichts vor, wenn der Gesetzgeber etwas zu regeln unterlassen hat, was er hätte regeln sollen, und dem Gesetz diesbezüglich weder nach seinem Wortlaut noch nach dem durch Auslegung zu ermittelnden Rechtssinn eine Vorschrift entnommen werden kann (BGE 141 IV 298 E. 1.3.1 mit Hinweisen). Von einer unechten oder rechtspolitischen

Lücke ist demgegenüber die Rede, wenn sich dem Gesetz zwar eine Antwort, aber keine befriedigende, entnehmen lässt. Echte Lücken zu füllen, ist dem Gericht aufgegeben, unechte zu korrigieren, bleibt ihm nach traditioneller Auffassung grundsätzlich verwehrt, es sei denn, die Berufung auf den als massgeblich erachteten Wortsinn der Norm stelle einen Rechtsmissbrauch dar (zum Ganzen: Urteil 8C 326/2022 vom 13. Oktober 2022 E. 6.2.1, zur Publikation vorgesehen; BGE 147 V 2 E.

4.4.1; je mit Hinweis).

7.2.2. Die Bestimmungen des ZUG geben, wie in E. 6.1 hiavor dargelegt, eine Antwort auf die sich vorliegend stellende Rechtsfrage. Entgegen der Auffassung der Beschwerdeführerin ist durch die Aufhebung von Art. 15 aZUG - namentlich mit Blick auf die Materialien zu den Revisionen des ZUG - nicht eine Gesetzeslücke entstanden, die durch richterliche Lückenfüllung zu beseitigen wäre. Wie die Vorinstanz darlegte, bekannte man sich im Rahmen der Revision des ZUG vom 14. Dezember 1990 und insbesondere mit der Einführung von Art. 12 Abs. 2 ZUG zur "klaren Verantwortlichkeit des Aufenthaltskantons für Personen ohne Unterstützungswohnsitz" (Botschaft zur Änderung des Bundesgesetzes über die Zuständigkeit für die Unterstützung Bedürftiger vom 22. November 1989, BBl 1990 I 49 f., 64). Der Bundesrat hielt damals in der einleitenden Übersicht der Botschaft fest, eine Umfrage bei den Kantonsregierungen habe gezeigt, dass die Zeit noch nicht reif sei, um im Fürsorgewesen zum reinen Unterstützungswohnsitz überzugehen; besonders die Zuwanderungskantone wünschten, an der Ersatzpflicht des Heimatkantons festzuhalten (Botschaft vom 22. November 1989, BBl 1990 I 50, 65). Im Rahmen der Revision des ZUG vom 14. Dezember 2012 wurden dann die

Bestimmungen von Art. 15 bis 17 aZUG, welche die Pflicht des Heimatkantons regelten, die Sozialhilfekosten seiner Bürgerinnen und Bürger dem Hilfe leistenden Wohn- oder Aufenthaltskanton zu ersetzen, - nach einer Übergangsfrist - per 8. April 2017 ersatzlos aufgehoben (AS 2015 319; Bericht der Kommission für soziale Sicherheit und Gesundheit des Ständerates zur parlamentarischen Initiative Abschaffung der Rückerstattungspflicht des Heimatkantons, vom 19. Juni 2012, BBl 2012 7741, 7749 Ziff. 3.4). Begründet wurde dies im Wesentlichen damit, dass die Kantone in der Sozialhilfe schrittweise vom Heimat- zum Wohnsitzprinzip übergegangen seien. Diese Entwicklung solle nun vollendet und die Rückerstattungspflicht des Heimatkantons ganz abgeschafft werden. Als Folge der gestiegenen Mobilität der Bevölkerung hätten sich nämlich deren Bindungen zum Heimatkanton in vielen Fällen seit Generationen gelockert. Somit lasse sich auch der erhebliche administrative Aufwand kaum mehr rechtfertigen, der bei der gegenseitigen Rückforderung von Unterstützungsleistungen in den Kantonen und - je nach kantonaler Regelung - auch in den Gemeinden entstehe. Im Rahmen der Vernehmlassung hätten sich namentlich 21 Kantone und vier Parteien ohne Vorbehalte für

die Abschaffung der Rückerstattungspflicht des Heimatkantons gegenüber einem Sozialhilfe leistenden Kanton ausgesprochen; dies mit dem Argument, der Heimatort als Zuständigkeitskriterium sei nicht mehr zeitgemäss und die Abschaffung der Rückerstattungspflicht bringe eine deutliche administrative Einsparung (Bericht vom 19. Juni 2012, a.a.O., BBl 2012, 7742+7744). Im Bericht aufgezeigt wurde auch, dass die interkantonale Rückerstattung von Sozialhilfekosten nur einen sehr kleinen Teil der gesamten Sozialhilfe betreffe. In den Jahren 2007 bis 2009 habe sich der Anteil der Sozialhilfebezügerinnen und -bezüger, bei denen die gesetzlichen Voraussetzungen für eine Rückerstattungspflicht des Heimatkantons grundsätzlich gegeben gewesen seien, im Vergleich zu allen Sozialhilfebezügerinnen und -bezüger gesamt-schweizerisch zwischen 3 und 4 % bewegt (Bericht vom 19. Juni 2012, a.a.O., BBl 2012, 7746). Dieser Anteil betrifft alle Fälle, welche die Rückerstattungspflicht des Heimatkantons für die Aufwendungen sowohl des Wohnkantons wie auch des Aufenthaltskantons betreffen, weshalb er für letztere nochmals deutlich kleiner ist. Gestützt auf die Materialien und mangels gegenteiliger Anhaltspunkte kann daher, wie dies die Beschwerdeführerinnen

zu Recht vorbringen, davon ausgegangen werden, dass der Gesetzgeber einen Fall wie den vorliegenden auch in Anbetracht seiner Seltenheit in Kauf nahm.

7.2.3. Soweit die Beschwerdeführerin unter Berufung auf die Materialien zur Revision des ZUG vom 14. Dezember 1990 geltend macht, Art. 15 aZUG sei - gerade angesichts der Einführung von Art. 12 Abs. 2 ZUG - als unverzichtbare Grundlage für den Schutz von Standortgemeinden eingeschätzt worden, kann auch daraus nicht auf eine Gesetzeslücke geschlossen werden. Abzustellen ist vielmehr auf die jüngeren Materialien zur Revision vom 14. Dezember 2012, in denen - wie in E. 6.2.2 aufgezeigt - dargelegt wurde, dass inzwischen die Zeit gekommen sei, um das Heimatprinzip und namentlich die Rückerstattungspflicht des Heimatkantons gegenüber einem Sozialhilfe leistenden Kanton vollständig aufzugeben; dies sowohl gegenüber dem Wohn- wie auch dem Aufenthaltskanton. Daran vermag auch das weitere Argument der Beschwerdeführerin, die parlamentarische Initiative

08.473 "Abschaffung der Rückerstattungspflicht des Heimatkantons" vom 3. Oktober 2008 habe die Rückerstattungspflicht an den Wohnkanton zum Ziel gehabt, nichts zu ändern. Einerseits fokussiert das Initiativbegehren mit dem Wortlaut "Die Bestimmungen über die Rückerstattungspflicht des Heimatkantons (insbesondere Art. 14 Abs. 2 und Art. 16 des Bundesgesetzes über die Zuständigkeit für die

Unterstützung Bedürftiger) sind zu streichen" zwar primär, aber nicht ausschliesslich diejenige gegenüber dem Wohnkanton, was sich an den angerufenen Gesetzesbestimmungen zeigt. Andererseits darf eine Gesetzesrevision weiter gehen als ein ihr zugrundeliegendes Initiativbegehren. Schliesslich kann die Beschwerdeführerin auch aus dem von ihr angerufenen Urteil des Bundesgerichts 2A 345/2002 vom 9. Mai 2003 nichts für ihren Standpunkt ableiten, basierte dieses doch auf anderen rechtlichen Grundlagen, die sich - wie oben dargelegt - infolge gesellschaftspolitischer Entwicklungen verändert haben. Bei dieser Ausgangslage verbietet sich die Annahme einer echten Lücke, deren Schliessung durch die Rechtsprechung an sich zulässig wäre (E. 7.2.1 hiervor).

7.2.4. Eine Gesetzeslücke ist auch in Bezug auf Art. 7 Abs. 3 lit. d ZUG zu verneinen. Ist für die Kostengutsprache betreffend Beschwerdegegnerin 1 die Standortgemeinde des Spitals, mithin die PG Münsterlingen als Aufenthaltsort zuständig, ging die Vorinstanz zu Recht davon aus, dass für die Beschwerdegegnerin 2 mangels Vorliegens eines der in Art. 7 Abs. 1 bis 3 lit. c ZUG aufgelisteten Tatbestände, namentlich mangels (Unterstützungs-) Wohnsitz der Beschwerdegegnerin 1, der Auffangtatbestand von Art. 7 Abs. 3 lit. d ZUG (Aufenthaltsort) zur Anwendung gelangt.

7.2.5. Die Beschwerdeführerin mag verständlicherweise als unbefriedigend oder gar stossend empfinden, dass sie als Standortgemeinde eines Spitals seit dem Wegfall der Rückgriffsmöglichkeit auf die Heimatgemeinde in Bezug auf "flottante" Personen grössere Unterstützungsaufwendungen hat. Soweit sie jedoch diesbezüglich eine unechte oder rechtspolitische Lücke in dem Sinne geltend macht, als dem Gesetz zwar eine Antwort zu entnehmen ist, aber keine befriedigende, ist dem Gericht eine Korrektur grundsätzlich verwehrt. Dass die Voraussetzungen für eine ausnahmsweise richterliche Lückenfüllung auch bei einer unechten Lücke gegeben wären (E. 7.2.1 hiervor), verneinte das kantonale Gericht zu Recht. Eine andere Regelung betreffend Unterstützungszuständigkeit der Standortgemeinde eines Spitals, eines Heims oder einer vergleichbaren betroffenen Einrichtung für "flottante" Personen wäre vielmehr Aufgabe des Gesetzgebers.

7.3. Zusammenfassend hat es mithin beim angefochtenen Entscheid sein Bewenden.

8.

Die Kosten des Verfahrens sind von der unterliegenden Beschwerdeführerin zu tragen (Art. 66 Abs. 1 BGG; zur Nichtanwendbarkeit von Art. 66 Abs. 4 BGG: Urteil 8C 522/2014 vom 20. November 2014 E. 6 mit Hinweisen, nicht publ. in: BGE 140 V 499; Urteil 8C 712/2017 vom 13. April 2018 E. 3). Die Beschwerdegegnerinnen 1 und 2 haben Anspruch auf eine Parteientschädigung (Art. 68 Abs. 1 und 2 BGG), weshalb ihr Gesuch um unentgeltliche Rechtspflege gegenstandslos wird.

Demnach erkennt das Bundesgericht:

1.

Die Beschwerde wird abgewiesen.

2.

Die Gerichtskosten von Fr. 3'000.- werden der Beschwerdeführerin auferlegt.

3.

Die Beschwerdeführerin hat die Beschwerdegegnerinnen 1 und 2 für das bundesgerichtliche Verfahren mit Fr. 2'800.- zu entschädigen.

4.

Dieses Urteil wird den Parteien, dem Verwaltungsgericht des Kantons Thurgau und dem Departement für Finanzen und Soziales des Kantons Thurgau schriftlich mitgeteilt.

Luzern, 1. März 2023

Im Namen der IV. öffentlich-rechtlichen Abteilung
des Schweizerischen Bundesgerichts

Der Präsident: Wirthlin

Die Gerichtsschreiberin: Kopp Käch