Tribunale federale
Tribunal federal

{T 0/2}
2P.142/2004 /zga

Urteil vom 12. Januar 2005
II. Öffentlichrechtliche Abteilung

Besetzung
Bundesrichter Merkli, Präsident,
Bundesrichter Hungerbühler, Wurzburger, Müller, Bundesrichterin Yersin,
Gerichtsschreiber Küng.

Parteien
X._____ und Y._____,
Beschwerdeführer, vertreten durch die Rechtsanwälte Dr. Tomas Poledna und Lorenzo Marazzotta,

gegen

Kanton St. Gallen, 9001 St. Gallen, vertreten durch Rechtsanwalt Dr. Adrian Rüesch.

Gegenstand
Art. 27 und 49 BV (Verordnung über private Betagten- und Pflegeheime),

Staatsrechtliche Beschwerde gegen die Verordnung des Kantons St. Gallen vom 3. Februar 2004.

Sachverhalt:
A.
X._____ und Y._____ führen seit 1975 in A._____ das private "Pflegeheim X. & Y._____" mit acht Pflegeplätzen für Betagte. Am 1. April 2004 trat die gestützt auf Art. 34 des Sozialhilfegesetzes des Kantons St. Gallen vom 27. September 1998 (SHG/SG) vom Regierungsrat des Kantons St. Gallen erlassene Verordnung vom 3. Februar 2004 über private Betagten- und Pflegeheime (nachfolgend: Verordnung) in Kraft. Diese verpflichtet private Einrichtungen, die sechs oder mehr Betagte zur dauernden Pflege oder Betreuung aufnehmen, zur Schaffung einer von der Heimleitung unabhängigen internen Aufsicht.
B.
Mit staatsrechtlicher Beschwerde vom 1. Juni 2004 beantragen X._____ und Y._____ dem Bundesgericht, die Verordnung über private Betagten- und Pflegeheime aufzuheben; eventuell seien deren Art. 2 Abs. 1 lit. a, Art. 3 lit. b und c, Art. 6 lit. b, Art. 7, Art. 9 und Art. 18 aufzuheben. Im Sinne einer vorsorglichen Massnahme sei die angefochtene Verordnung für die Dauer des Beschwerdeverfahrens ausser Kraft zu setzen.

Das Departement für Inneres und Militär des Kantons St. Gallen beantragt, die Beschwerde abzuweisen, soweit darauf eingetreten werden könne.

Im Rahmen des zweiten Schriftenwechsels bzw. der Beschwerdeergänzung haben die Parteien an ihren Anträgen festgehalten.
C.
Mit Verfügung vom 8. September 2004 hat der Präsident der II. öffentlichrechtlichen Abteilung das Gesuch der Beschwerdeführer um vorsorgliche Massnahmen abgewiesen.

Das Bundesgericht zieht in Erwägung:
1.
1.1 Die Beschwerdeführer rügen, die angefochtene Verordnung verletze ihre Wirtschaftsfreiheit (Art. 27 BV)

sowie den Grundsatz des Vorrangs des Bundesrechts (Art. 49 Abs. 1 BV), indem sie - insbesondere mit der Verpflichtung zur Schaffung einer unabhängigen internen Aufsichtsstelle - vorschreibe, wie sie künftig ihren Betrieb zu organisieren hätten.
1.2 Die staatsrechtliche Beschwerde wegen Verletzung verfassungsmässiger Rechte ist unmittelbar gegen kantonale Erlasse gegeben (Art. 84 Abs. 1 lit. a OG), sofern der Kanton - wie hier (vgl. Art. 40 ff. und Art. 59 ff. des St. Galler Gesetzes vom 16. Mai 1965 über die Verwaltungsrechtspflege) - kein eigenes Verfahren der abstrakten Normenkontrolle kennt (Art. 86 Abs. 1 OG; BGE 124 I 11 E. 1a S. 13). Der Antrag, die angefochtene kantonale Verordnung bzw. einzelne Bestimmungen derselben aufzuheben, ist daher zulässig.
1.3 Das Bundesgericht prüft die Sachurteilsvoraussetzungen der bei ihm erhobenen Beschwerden von Amtes wegen und mit freier Kognition (BGE 128 I 46 E. 1a).
1.4 Beschwerden gegen Erlasse sind gemäss Art. 89 Abs. 1 OG innert 30 Tagen seit der nach kantonalem Recht massgebenden Eröffnung beim Bundesgericht einzureichen. Bei nicht dem Referendum unterstehenden Erlassen gilt deren Publikation als Eröffnung (vgl. BGE 130 I 82 E. 1.2, mit Hinweisen).
Die angefochtene Verordnung wurde - entgegen Art. 7 des st. gallischen Gesetzes vom 21. Dezember 1953 über die Gesetzessammlung und das Amtsblatt - nicht im kantonalen Amtsblatt veröffentlicht, obwohl sie vor der Veröffentlichung in der Gesetzessammlung in Vollzug gesetzt wurde; sie wurde nach den Angaben der Beschwerdeführer nur "in der Gesetzessammlung" des Kantons St. Gallen "veröffentlicht im April 2004". Auch der Kanton St. Gallen geht von der Veröffentlichung "im April 2004" aus. Eine Rückfrage bei der Staatskanzlei ergab, dass die jeweiligen Lieferungen der Gesetzessammlung von der Druckerei so frühzeitig versandt werden, dass sie am 1. Tag des Folgemonats zur Verfügung stehen. Das genaue Datum der Zustellung der Aprillieferung lässt sich offenbar nicht mehr ermitteln. Unter diesen Umständen ist zu Gunsten der Beschwerdeführer davon auszugehen, dass die Verordnung entsprechend der Kopfzeile "im April 2004", d.h. spätestens am 30. April 2004 veröffentlicht worden ist. Da der 31. Mai 2004 (Pfingstmontag) ein vom kantonalen Recht anerkannter Feiertag (vgl. Art. 32 Abs. 2 OG) war (Art. 2 lit. b des damals noch geltenden St. Galler Gesetzes vom 5. Dezember 1974 über die öffentlichen Ruhetage, aufgehoben auf den 1. Juli 2004
durch das St. Galler Gesetz vom 29. Juni 2004 über Ruhetag und Ladenöffnung), ist die am 1. Juni 2004 der Post übergebene Beschwerde rechtzeitig erhoben worden, was vom Kanton St. Gallen auch nicht bestritten wird.
1.5 Zur staatsrechtlichen Beschwerde gegen einen Erlass ist legitimiert, wer durch die angefochtenen Bestimmungen unmittelbar oder zumindest virtuell, d.h. mit einer minimalen Wahrscheinlichkeit früher oder später einmal, in seinen rechtlich geschützten eigenen Interessen betroffen wird (Art. 88 OG; BGE 130 I 26 E. 1.2.1, mit Hinweis).

Soweit die Beschwerdeführer als Inhaber der Betriebsbewilligung rügen, sie würden durch die Verordnung in der Organisation ihres Betriebes und damit in ihrer wirtschaftlichen Tätigkeit eingeschränkt, sind sie zumindest faktisch (vgl. BGE 130 I 26 E. 4.4) in ihren geschützten Interessen berührt und damit befugt, die Verletzung der angerufenen verfassungsmässigen Rechte zu rügen.
1.6 Die Beschwerdeführer beantragen, die angefochtene Verordnung aufzuheben (Anträge Ziff. 1).
1.6.1 Das Bundesgericht wendet auf staatsrechtliche Beschwerde hin das Recht nicht von Amtes wegen an. Es überprüft den angefochtenen Erlass nicht unter allen denkbaren Titeln auf seine Verfassungsmässigkeit, sondern beschränkt sich auf eine Auseinandersetzung mit den von den Beschwerdeführern genügend klar erhobenen und hinreichend begründeten Rügen (vgl. Art. 90 Abs. 1 lit. b OG; BGE 130 I 82 E. 2.1, mit Hinweisen). Es prüft die Verfassungsmässigkeit eines allgemeinverbindlichen Erlasses im Rahmen der abstrakten Normenkontrolle zwar mit freier Kognition, auferlegt sich aber mit Rücksicht auf die verfassungsmässige Kompetenzordnung im föderalistischen Bundesstaat allgemein eine gewisse Zurückhaltung. Nach der Praxis ist massgebend, ob der angefochtenen Norm nach den anerkannten Auslegungsregeln ein Sinn beigemessen werden kann, der sich mit den angerufenen verfassungsmässigen oder staatsvertraglichen Rechten vereinbaren lässt. Das Bundesgericht hebt demnach eine kantonale Norm nur auf, sofern sie sich jeglicher verfassungs- und völkerrechtskonformen Auslegung entzieht, nicht jedoch, wenn sie einer solchen in vertretbarer Weise zugänglich bleibt. Der Verfassungsrichter hat auch die Wahrscheinlichkeit verfassungstreuer Anwendung
mit einzubeziehen. Dabei dürfen die Erklärungen der kantonalen Behörden über die künftige Anwendung der Vorschrift mitberücksichtigt werden (BGE 130 I82 E. 2.1, mit Hinweisen). Der blosse Umstand, dass die angefochtene Norm in einzelnen Fällen auf eine verfassungswidrige Weise angewendet werden könnte oder bereits

angewendet wurde, führt noch nicht zu deren Aufhebung (BGE 130 I 26 E. 2.1, mit Hinweisen).
1.6.2 Die Beschwerdeführer legen nicht dar, inwiefern der angefochtene Erlass in seiner Gesamtheit die von ihnen angerufenen verfassungsmässigen Rechte verletzen soll. Insoweit fehlt es an einer den Anforderungen von Art. 90 Abs. 1 lit. b OG genügenden Begründung, weshalb auf den Antrag Ziff. 1 nicht eingetreten werden kann.
1.6.3 Was den Eventualantrag (Anträge Ziff. 2) betrifft, so setzen sich die Beschwerdeführer einzig mit Art. 9 der Verordnung substantiiert auseinander. In Bezug auf die übrigen Bestimmungen, deren Aufhebung verlangt wird, ist daher mangels genügender Begründung auf die Beschwerde ebenfalls nicht einzutreten.
2.
2.1 Gemäss Art. 32 SHG/SG bedürfen private Betagten- und Pflegeheime mit mehr als fünf Plätzen einer Betriebsbewilligung, soweit ihnen die grundsätzlich der Gemeinde obliegende Betreuung und Pflege der Betagten in stationären Einrichtungen - wie hier - nicht mittels Leistungsvereinbarung übertragen worden ist. Zudem unterstehen sie einer Aufsicht (Art. 33 SHG/SG). Dabei werden Heime mit Leistungsvereinbarung von der zuständigen Stelle der Gemeinde beaufsichtigt, die übrigen Heime von jener des Staates. Art. 34 SHG/SG verpflichtet den Regierungsrat zum Erlass näherer Vorschriften über Voraussetzungen und Verfahren für Erteilung und Entzug der Betriebsbewilligung sowie über die Heimaufsicht durch Verordnung.
2.2 Nach Art. 9 (Marginale "Interne Aufsicht") dieser hier angefochtenen Verordnung bezeichnet die Trägerschaft der Einrichtung "eine von der Leitung der Einrichtung unabhängige interne Aufsicht und legt Aufgaben und Befugnisse der internen Aufsicht schriftlich fest".

Nach der Übergangsbestimmung von Art. 18 der Verordnung müssen bestehende Einrichtungen dem Departement für Inneres und Militär bis zum 30. September 2004 das Gesuch um Erteilung der Betriebsbewilligung samt Unterlagen nach Art. 3 (mit Angaben über Trägerschaft [lit. b]und Regelung der internen Aufsicht [lit. c]) und Art. 8 (Verzeichnis der betreuten Personen) der Verordnung einreichen. Voraussetzung der Bewilligungserteilung ist u.a., dass die interne Aufsicht sichergestellt ist (Art. 2 Abs. 1 lit. a der Verordnung).
2.3 Gemäss Bericht und Entwurf des Departementes für Inneres und Militär des Kantons St. Gallen zur Verordnung über private Betagten- und Pflegeheime vom 29. Januar 2004 (im Folgenden: Bericht; Beschwerdebeilage 9; vgl. auch die vom Departement für Inneres und Militär des Kantons St. Gallen gestützt auf Art. 2 der Verordnung erlassenen Richtlinien vom 1. April 2004 über die interne Aufsicht in privaten Betagten- und Pflegeheimen, nachfolgend: Richtlinien) beruht diese auf einem neuen - bereits bei den Kinder- und Jugendheimen sowie den Behinderteneinrichtungen verwirklichten - kantonalen Konzept für die Aufsicht über die verschiedenen Heime, welches vier Aufsichtsebenen vorsieht:
- Individuelle Aufsicht (Aufsichtsebene 1) durch Bewohner und ihre gesetzlichen Vertreter;
- Fachspezifische Aufsicht (Aufsichtsebene 2): Kontrolle und Garantie der fachlichen Qualität und professionellen Führung der Einrichtung durch die Leitung derselben;
- Interne Aufsicht (Aufsichtsebene 3) durch eine von der operativen Leitung unabhängige Kontrollinstanz, in der Regel das leitende Organ der Trägerschaft;
- Staatliche Aufsicht (Aufsichtsebene 4) durch das Amt für Soziales zur Sicherstellung, dass die Bewilligungsvoraussetzungen, insbesondere die unabhängige interne Aufsicht, erfüllt sind.
Nach dem Bericht nimmt Art. 9 der Verordnung die Trägerschaft in die Pflicht, eine von der Leitung unabhängige interne Aufsichtsstelle zu bezeichnen und deren Aufgaben und Befugnisse schriftlich festzulegen. Die Regelung gehe damit weiter als die kantonale Verordnung über Kinder- und Jugendheime und orientiere sich an der Verordnung über Behinderteneinrichtungen. Konkrete Fälle zeigten, dass die Ernennung einer Stelle allein nicht ausreiche. Die interne Aufsichtsstelle müsse verbindlich in die Organisation eingebunden und mit Aufgaben und Kompetenzen ausgestattet sein.
2.4 Die Beschwerdeführer führten ihr Pflegeheim bis anhin in administrativer und operativer Hinsicht gemeinsam mit Unterstützung ihres Sohnes, d.h. als Familienbetrieb. Sie legen Art. 9 der Verordnung dahingehend aus, dass die neu einzuführende interne Aufsichtsfunktion von der Trägerschaft des Pflegeheims wahrgenommen werden müsse und somit zwischen Heimleitung und Trägerschaft keine Personalunion mehr bestehen könne. Wenn sie weiterhin als Heimleiter tätig sein wollten, müssten sie also die strategische Führung ihres Pflegeheims in fremde Hände legen. Diese scharfe Trennung von Trägerschaft und Heimleitung sei unverhältnismässig. Sie könnten ihr Heim in der heute gewählten Organisationsform der Kollektivgesellschaft nicht mehr weiterführen, weshalb sie in ihrer Existenz bedroht wären. Die Beschwerdeführer stützen ihre Auslegung

vorwiegend auf die Richtlinien.

Die interne Aufsicht stelle darüber hinaus auch eine Ungleichbehandlung von Gewerbegenossen dar, da von staatlichen Heimen sowie Heimen mit einer Leistungsvereinbarung mit dem Gemeinwesen eine solche Aufsichtsstelle nicht verlangt werde.
2.5 Der Kanton St. Gallen räumt ein, das der Regelung zu Grunde liegende Heimaufsichtsmodell gehe tatsächlich davon aus, dass die interne Aufsicht im Sinne von Art. 9 der Verordnung vom leitenden Organ der Trägerschaft der Betagteneinrichtung wahrgenommen werde und damit keine Personalunion von Heimleitung und Trägerschaft bestehen könne. Er weist aber darauf hin, dass die interne Aufsicht gerade bei kleinen Betagtenheimen mit wenigen Pflegeplätzen nach den Richtlinien (Ziff. 3.2.1 "Ausnahmeregelung") auch von einer externen Stelle wahrgenommen werden könne. Diese wird vom Amt für Soziales bestimmt, welches mit ihr einen Leistungsvertrag abschliesst; die Trägerschaft der Betagteneinrichtung und das Amt für Soziales beteiligen sich je zur Hälfte an den Kosten.
2.6 Art. 9 der Verordnung verlangt von der Trägerschaft der Einrichtung einzig die Bezeichnung einer von der Leitung der Einrichtung unabhängigen internen Aufsicht und die schriftliche Festlegung der Aufgaben und Befugnisse derselben. Nach dem insoweit klaren Wortlaut dieser Bestimmung ("unabhängige") kann die vorgeschriebene interne Aufsicht bloss nicht von der (operativen) Leitung der stationären Einrichtung selber wahrgenommen werden. Art. 9 der Verordnung schreibt dem Betreiber der Einrichtung somit nicht vor, wie er seinen Betrieb insgesamt zu organisieren hat. Das Erfordernis einer unabhängigen internen Aufsicht wirkt sich auf die vom Betreiber einmal gewählte Organisationsstruktur der Einrichtung nur insoweit aus, als er neu eine interne Aufsicht zu schaffen hat. Ist ihm dies wegen dem Erfordernis der Unabhängigkeit nicht in der bestehenden Struktur möglich, so gestatten ihm die Richtlinien (die zwar nicht verbindlich, mit Blick auf die künftige Anwendung der Verordnung aber von wesentlicher Bedeutung und daher auch mit einzubeziehen sind) ausdrücklich, die Aufsicht einer - speziell dafür vorgesehenen - externen unabhängigen Stelle zu übertragen. Bei solchem Vorgehen braucht er die Heimleitung nicht von der Trägerschaft zu
trennen.

Die Regelung bietet keine Probleme für die von den Gemeinden - im Rahmen der ihnen gesetzlich übertragenen Aufgaben (vgl. Art. 28 SHG/SG) - betriebenen Betagten- und Pflegeheime, bei denen eine personelle Trennung von Trägerschaft und Heimleitung ohne weiteres vorgenommen werden kann. Das kantonale Sozialhilfegesetz nimmt diese Konstellation denn auch als Normalfall an ("Grundsatz", Marginale von Art. 28 SHG/SG). Kleine Einrichtungen, bei denen - wie im Falle der Beschwerdeführer - Trägerschaft und Heimleitung aus denselben Personen bestehen, sind aber gezwungen, eine aussenstehende Kontrollinstanz (so die Bezeichnung im Bericht) mit der internen Aufsicht der von ihnen betriebenen Betagteneinrichtung zu betrauen, wenn sie wie die Beschwerdeführer die Personalunion von Trägerschaft und Heimleitung beibehalten wollen. Es ist zu prüfen, ob diese sich aus Art. 9 der Verordnung ergebende Verpflichtung die angerufenen verfassungsmässigen Rechte verletzt.
3.
3.1 Die Beschwerdeführer rügen zunächst eine Verletzung des Grundsatzes der derogatorischen Kraft des Bundesrechts (Art. 49 Abs. 1 BV), der als Individualrecht angerufen werden kann. Der Vorrang des Bundesrechts schliesst in Sachgebieten, die das Bundesrecht abschliessend (d.h. umfassend und ausschliesslich) geregelt hat, eine Rechtsetzung durch die Kantone grundsätzlich aus (BGE 130 I 82 E. 2.2). Ob beanstandete kantonale Normen mit dem Bundesrecht vereinbar sind, prüft das Bundesgericht auf entsprechende Rüge hin frei (BGE 119 Ia 197 E. 3c S. 203 f., mit Hinweisen).
3.2 Die Beschwerdeführer sehen die Verletzung dieses Grundsatzes darin, dass Art. 9 der Verordnung mit der internen Aufsichtsstelle, der in Bezug auf die Heimleitung weitgehende Kompetenzen zukämen, ein neues Gesellschaftsorgan im Sinne von Art. 55 ZGB schaffe, egal in welcher Gesellschaftsform das private Pflegeheim betrieben werde. Darin liege auch eine Verletzung der bundesrechtlichen Regelung der Kollektivgesellschaft (d.h. Art. 552 ff. OR), die abschliessend sei. Für eine von den Gesellschaftern unabhängige interne Aufsichtsstelle, der twichtige Leitungsfunktionen zukämen, bleibe im Rahmen der Kollektivgesellschaft kein Raum.
3.3 Die Rüge ist unbegründet. Weder nach Art. 9 der Verordnung noch nach den dazu erlassenen Richtlinien kommt der internen Aufsicht irgendeine Leitungsfunktion zu. Sie pflegt im Auftrag der Trägerschaft lediglich den Kontakt mit der Leitung, kontrolliert und berät diese. Sie unterstützt sie zudem in der Erhaltung und Ent-

wicklung der Infrastruktur (Richtlinien Ziff. 3.4.2). Operative Befugnisse werden ihr aber klarerweise nicht eingeräumt. Insbesondere kommt der internen Aufsicht keine Befugnis der Vertretung der Gesellschaft gegen aussen (vgl. Art. 55 Abs. 2 ZGB) zu. Den Betreibern von privaten Pflegeheimen wird in keiner Weise vorgeschrieben, ein Gesellschaftsorgan mit der internen Aufsicht zu betrauen, da die entsprechenden Aufgaben ohne weiteres auch durch eine externe Stelle wahrgenommen werden können. Ein Eingriff in die bundesrechtliche Regelung der Kollektivgesellschaft kann darin nicht erblickt werden.
4.
4.1 Zur Hauptsache rügen die Beschwerdeführer eine Verletzung ihrer Wirtschaftsfreiheit. Diese erblicken sie darin, dass Art. 9 der Verordnung ihre Organisationsfreiheit beeinträchtige und den Grundsatz der Gleichbehandlung der Gewerbegenossen verletze.
4.2 Die durch Art. 27 BV gewährleistete Wirtschaftsfreiheit umfasst insbesondere die freie Wahl des Berufes sowie den freien Zugang zu einer privatwirtschaftlichen Erwerbstätigkeit und deren freie Ausübung. Geschützt ist jede gewerbsmässig ausgeübte privatwirtschaftliche Erwerbstätigkeit, die der Erzielung eines Gewinns oder eines Erwerbseinkommens dient (BGE 125 I 276 E. 3a). Der Grundsatz der Gleichbehandlung der Gewerbegenossen ist in der Wirtschaftsfreiheit verankert (BGE 130 I 26 E. 4.4); zulässige öffentliche Interessen vermögen dabei auch verhältnismässige Ungleichbehandlungen zu rechtfertigen (BGE 130 I 26 E. 6.3.3.1, S. 53). Der Betrieb eines privaten Betagtenheimes zu Erwerbszwecken fällt ohne weiteres unter den Schutz der Wirtschaftsfreiheit, die insbesondere auch die freie Wahl der Organisation im Rahmen der vom Privatrecht zur Verfügung gestellten Formen einschliesst (Klaus A. Vallender, St. Galler Kommentar zu Art. 27 BV Rz 18).
4.3 Grundsätzlich beschränkt sich die Kognition des Bundesgerichts hinsichtlich der Auslegung und Anwendung des kantonalen Gesetzes- und Verordnungsrechts, wenn - wie hier - kein besonders schwerer Eingriff in die Wirtschaftsfreiheit vorliegt, auf eine Willkürprüfung (BGE 125 I 417 E. 4c, mit Hinweisen). Das Erfordernis einer internen Aufsicht bedingt zwar bei kleinen privaten Betagten- und Pflegeheimen, in welchen Trägerschaft und Heimleitung von denselben Personen gebildet werden, eine Änderung bzw. Anpassung der internen Organisationsstruktur oder den Beizug der unabhängigen externen Aufsichtsstelle. Dadurch wird den Betroffenen die Ausübung des Gewerbes jedoch in keiner Weise verunmöglicht oder einschneidend erschwert.
4.4 Private Betagten- und Pflegeheime, denen die Betreuung und Pflege von Betagten durch die Gemeinde mittels Leistungsvereinbarung übertragen worden ist, unterliegen der Aufsicht durch die zuständige Stelle der Gemeinde; das zuständige Departement überprüft diese Einrichtungen periodisch auf ihre Qualität (Art. 31 Abs. 1 SHG/SG). Die übrigen privaten Betagten- und Pflegeheime unterliegen der Aufsicht durch die zuständige Stelle des Kantons (Art. 33 SHG/SG). Bereits der Gesetzgeber hat damit die öffentlichen Einrichtungen sowie die privaten Einrichtungen mit Leistungsvereinbarung in Bezug auf die Aufsicht nicht gleich behandelt wie die privaten Heime.

Ausgehend von dieser gesetzlichen Regelung hat sich der Regierungsrat beim Erlass der Verordnung mit näheren Vorschriften über die Heimaufsicht (Art. 34 Abs. 1 lit. b SHG/SG) zu Recht auf die privaten Heime ohne Leistungsvereinbarung mit der Gemeinde beschränkt. Da die Heimaufsicht bei privaten Einrichtungen mit Leistungsvereinbarung vertraglich (mit der Gemeinde) geregelt wird, sind diese nicht mit dem von den Beschwerdeführern betriebenen Heim vergleichbar. Nach der unbestrittenen Darstellung des Kantons St. Gallen wird die interne Aufsicht (die sog. "dritte Aufsichtsebene" nach dem kantonalen Modell) bei diesen Einrichtungen wie bei den öffentlichen (kommunalen) Einrichtungen durch die politische Gemeinde wahrgenommen (Vernehmlassung Ziff. 12, S. 8). Diese interne Aufsicht soll jener über die privaten Heime ohne Leistungsvereinbarung entsprechen (Vernehmlassung S. 15). Dass die interne Aufsicht in materieller Hinsicht im einen Fall wesentlich verschieden als im anderen Fall sei, behaupten die Beschwerdeführer nicht; jedenfalls legen sie eine Ungleichbehandlung nicht in einer den Anforderungen von Art. 90 Abs. 1 lit. b OG genügenden Weise dar und ist eine solche auch nicht ersichtlich. Insbesondere zeigen die Beschwerdeführer
nicht auf, inwiefern sie durch die vorgesehene interne Aufsicht gegenüber den anderen Heimen finanziell besonders benachteiligt würden. Es liegt denn auch auf der Hand, dass der Gemeinde durch die Wahrnehmung der internen Aufsicht (durch Heimkommission, Gemeinderat oder beauftragte Fachstellen) ebenfalls Kosten erwachsen. Eine "Wettbewerbsverzerrung" ist unter diesen Umständen nicht zu erkennen. Von einer "schweren materiellen Schädigung" kann schliesslich von vornherein nicht die Rede sein, wenn sogar beim Beizug der externen Aufsichtsstelle jährliche Kosten von maximal Fr. 4'000.– pro Einrichtung entstehen (Stellungnahme des kantonalen Amtes für Soziales vom 6. August 2004, act. 13).

4.5 Die Wirtschaftsfreiheit kann beschränkt werden durch im öffentlichen Interesse begründete polizeiliche Massnahmen, die dem Schutz der öffentlichen Ordnung, der Gesundheit, Sittlichkeit und Sicherheit oder von Treu und Glauben im Geschäftsverkehr dienen, sowie durch Massnahmen sozialen oder sozialpolitischen Charakters, soweit die einschränkenden Massnahmen über eine gesetzliche Grundlage verfügen, durch ein überwiegendes öffentliches Interesse gerechtfertigt sind, den Grundsatz der Verhältnismässigkeit sowie der Rechtsgleichheit wahren und nicht in den Kernbereich eingreifen (BGE 130 I 26 E. 4.5 S. 43, mit Hinweisen). Unzulässig sind dagegen wirtschaftspolitische Massnahmen, die darauf abzielen, gewisse Gewerbezweige oder Bewirtschaftungsformen zu begünstigen, wenn sie nicht in der Bundesverfassung vorgesehen oder durch kantonale Regalrechte begründet sind (Art. 94 Abs. 4 BV). Ob eine staatliche Massnahme, welche die gewerblichen Betätigungsmöglichkeiten beschränkt, einem überwiegenden (und zulässigen) öffentlichen Interesse dient und dem Gebot der Verhältnismässigkeit entspricht, prüft das Bundesgericht grundsätzlich frei. Soweit es dabei um die Würdigung örtlicher Verhältnisse geht, welche die kantonalen Instanzen besser
kennen, und soweit sich ausgesprochene Ermessensfragen stellen, übt das Bundesgericht indessen bei dieser Überprüfung Zurückhaltung (Urteil 2P.50/2003 vom 7. August 2003 E. 3.1, mit Hinweisen).
4.5.1 Die beanstandete mehrstufige Aufsicht soll nach dem Bericht zur Verordnung das Wohl der (meist hilfsbedürftigen) Heimbewohner sicherstellen und sie vor psychischen, physischen und sexuellen Übergriffen schützen, indem optimale Voraussetzungen geschaffen werden, um allfällige Mängel in der Betriebsführung und/oder Betreuung rasch zu erkennen, allfällige Übergriffe möglichst zu vermeiden und bei Problemen ein sofortiges "zielführendes Handeln" sicherzustellen.

Die interne Aufsicht dient damit dem Schutz der physischen und psychischen Unversehrtheit der Heimbewohner und ist nicht wirtschaftspolitisch oder standespolitisch, sondern gesundheitspolizeilich bzw. sozialpolitisch motiviert. Sie beeinträchtig die Wirtschaftsfreiheit nicht in grundsätzlich unzulässiger Weise. Die Beschwerdeführer räumen denn auch ein, die Frage, ob eine "eigentlich grundsatzwidrige Massnahme" vorliege, könne offen bleiben.
4.5.2 Die Auslegung, wonach Art. 34 Abs. 1 lit. b SHG/SG der Regierung erlaubt, einen Teil der staatlichen Aufsicht über private Betagten- und Pflegeheime ohne Leistungsvereinbarung mit der Gemeinde unter bestimmten Voraussetzungen auch heiminternen Stellen zu übertragen und in den übrigen Fällen zu verlangen, dass die entsprechenden Aufsichtsaufgaben einer vom Amt für Soziales gewählten, geeigneten und unabhängigen externen Fachstelle übertragen werden, erscheint in Berücksichtigung der insoweit gebotenen Zurückhaltung nicht willkürlich. Insbesondere werden durch die angefochtene Regelung dem Bürger keine neuen Pflichten auferlegt (vgl. dazu BGE 130 I 140 E. 5.1, S. 149), sondern es wird lediglich die bereits durch das Sozialhilfegesetz vorgeschriebene Heimaufsicht konkretisiert. Dass die Heimaufsicht gemäss Art. 33 SHG/SG der "zuständigen Stelle des Staates" obliegt, schliesst nicht aus, dass diese sich dazu nichtstaatlicher Fachstellen bedient, mit denen sie eine entsprechende Leistungsvereinbarung abschliesst.

Die Beschwerdeführer räumen selber ein, zur Ergänzung der staatlichen Aufsicht könne die Verwaltung für die Inspektion von Pflegeheimen durchaus unabhängige Fachleute beiziehen (Beschwerde S. 15 Ziff. 34). In ihrer Replik erachten sie es sogar als zulässig, die staatliche Aufsicht bei Bedarf unter Wahrung der notwendigen rechtlichen Voraussetzungen auf einen vom Staat unabhängigen Dritten auszulagern; dies dürfe aber nur soweit erfolgen, als nicht in die Organisationsform und -struktur eines privaten Pflegeheimes eingegriffen werde (S. 10).

Davon, dass die bisher bestehende Aufsichtsregelung durch die Verordnung "auf den Kopf gestellt wird", kann nach dem Ausgeführten keine Rede sein. Die Rüge der fehlenden gesetzlichen Grundlage für eine interne Aufsicht ist unbegründet.
4.5.3 Die Einführung einer internen Aufsicht entspricht auch einem öffentlichen Interesse. Denn es liegt auf der Hand, dass die meist nicht mehr ausreichend mobilen und auch sonst weitgehend schutzbedürftigen Bewohner von Betagten- und Pflegeheimen vor Beeinträchtigungen ihrer physischen und psychischen Integrität besser geschützt sind, wenn eine von der Heimleitung unabhängige heiminterne Instanz bestimmt wird, die in Zusammenarbeit mit der Leitung der Einrichtung diese insbesondere bezüglich betreuerischer, struktureller, betrieblicher, personeller und finanzieller Belange regelmässig kontrolliert (vgl. Richtlinien Ziff. 1.2), und an die sie sich bei Bedarf wenden können. Dass zu einer solchen internen Aufsicht vom Tagesgeschehen relativ

weit entfernte staatliche Stellen wie das kantonale Amt für Soziales und erst recht das Departement für Inneres kaum geeignet sind, leuchtet ein. Was die Beschwerdeführer vorbringen, ist nicht geeignet, ein fehlendes öffentliches Interesse an einer internen Aufsicht darzutun. Die Beschwerdeführer anerkennen im Übrigen auch, dass die Aufsicht über private Betagten- und Pflegeheime "ein wichtiges öffentliches Interesse" darstelle.
4.5.4 Die interne Aufsicht vermag ihre Aufgabe, die betagten Heimbewohner vor Übergriffen zu schützen und Missstände möglichst rasch und effizient zu beheben, nur dann wirksam zu erfüllen, wenn sie möglichst betriebsnah ausgeübt wird. Der Auffassung, die Bewohner seien bereits durch das Vertragsverhältnis mit dem Heim ausreichend geschützt, kann nicht gefolgt werden, denn es geht bei der Heimaufsicht darum, die Bewohner nicht (nur) rechtlich, sondern auch tatsächlich zu schützen. Entgegen der Darstellung der Beschwerdeführer unterstehen im Kanton St. Gallen nicht nur die privaten Pflegeheime ohne Leistungsvereinbarung einer internen Aufsicht. Denn diese wird, wie schon dargelegt, bei den öffentlichen und den privaten Heimen mit Leistungsvereinbarung durch die entsprechenden Stellen der jeweiligen Gemeinde wahrgenommen (Vernehmlassung Ziff. 26, 33; Bericht zu Art. 1). Kleine Heime wie dasjenige der Beschwerdeführer, die mangels entsprechender betriebsinterner Möglichkeiten keine unabhängige interne Aufsicht bestimmen können, sind nach den Richtlinien befugt, diese Aufgabe an die vom Kanton zu diesem Zweck neu eingesetzte unabhängige Fachstelle zu übertragen. Die dabei anfallenden Kosten betragen nach den Angaben des
Beschwerdegegners jährlich höchstens (nicht mindestens, wie die Beschwerdeführer meinen) Fr. 4'000.– (im ersten Jahr, für die Folgejahre ca. Fr. 3'400.–). Eine solche Belastung kann nicht als untragbar bezeichnet werden. Auch wenn das in Frage stehende Aufsichtsmodell mit vier Ebenen - von denen sich die Ebenen zwei und drei in der Praxis vermutlich nur schwer auseinanderhalten lassen - an der Grenze des für einen kleinen Betrieb (auch finanziell) noch Zumutbaren liegt, kann der damit verbundene allfällige Eingriff in die Organisationsfreiheit der Beschwerdeführer angesichts der in diesem Bereich gebotenen Zurückhaltung noch als verhältnismässig bezeichnet werden.
4.6 Zusammenfassend ist davon auszugehen, dass Art. 9 der Verordnung verfassungskonform ausgelegt werden kann. Gestützt auf den Bericht und die Richtlinien sowie die Leistungsvereinbarung mit der externen Aufsichtsstelle ist auch eine ausreichende Wahrscheinlichkeit verfassungskonformer Anwendung gegeben.
5.
Die staatsrechtliche Beschwerde ist aus diesen Gründen abzuweisen, soweit darauf einzutreten ist. Bei diesem Ausgang haben die Beschwerdeführer die Kosten des Verfahrens vor Bundesgericht zu tragen (Art. 156 Abs. 1 OG). Eine Parteientschädigung ist nicht geschuldet (Art. 159 Abs. 2 OG analog).

Demnach erkennt das Bundesgericht:
1.
Die staatsrechtliche Beschwerde wird abgewiesen, soweit darauf einzutreten ist.
2.
Die Gerichtsgebühr von Fr. 4'000.– wird den Beschwerdeführern auferlegt, unter Solidarhaftung.
3.
Dieses Urteil wird den Beschwerdeführern und dem Kanton St. Gallen schriftlich mitgeteilt.
Lausanne, 12. Januar 2005
Im Namen der II. öffentlichrechtlichen Abteilung
des Schweizerischen Bundesgerichts
Der Präsident: Der Gerichtsschreiber: