



Fall-Nr.: B 2025/174
Stelle: Verwaltungsgericht
Rubrik: Verwaltungsgericht
Publikationsdatum: 14.08.2026
Entscheiddatum: 28.05.2026

Entscheid Verwaltungsgericht, 28.05.2026

Ausbildungsbeiträge. Art. 12 Abs. 1 des Einführungsgesetzes zum Bundesgesetz über die Förderung der Ausbildung im Bereich der Pflege (sGS 312.2, EG-BFAP). Die Beschwerdeführerin als Inhaberin einer Fachmatura gehört nicht zum Kreis der Anspruchsberechtigten, da es sich bei der Fachmatura nicht um einen berufsbefähigenden Abschluss handelt. Dieser Ausschluss von der Anspruchsberechtigung beruht auf sachlichen Gründen und ist – in Nachachtung des grossen Ermessensspielraums des kantonalen Gesetzgebers – mit dem Gebot der Rechtsgleichheit (Art. 8 BV) vereinbar. (Verwaltungsgericht, B 2025/174)

Entscheid siehe pdf.



Verwaltungsgericht

Abteilung II

Entscheid vom 28. Mai 2026

Besetzung Abteilungspräsident Brunner; Verwaltungsrichterinnen Lendfers und
Reiter, Verwaltungsrichter Steiner und Zogg; Gerichtsschreiber Geertsen

Geschäftsnr. B 2025/174

Verfahrens-
beteiligte **A. __,**

Beschwerdeführerin,

gegen

Gesundheitsdepartement des Kantons St. Gallen,
Oberer Graben 32, 9001 St. Gallen,

Vorinstanz,

Gegenstand **Ablehnung eines Gesuchs um Ausbildungsbeiträge**



Das Verwaltungsgericht stellt fest:

A.

a.

A.____, geboren 200____, stellte am 14. Mai 2025 beim Gesundheitsdepartement des Kantons St. Gallen (GD) ein Gesuch um Ausbildungsbeiträge für ihr am 8. September 2025 beginnendes Studium an der Ostschweizer Fachhochschule OST, St. Gallen (act. 9.1). In der gleichentags verfassten E-Mail ergänzte A.____, sie verfüge zwar nicht über eine Ausbildung zur Fachfrau Gesundheit EFZ (FaGe); sie habe indessen eine Fachmatur erlangt, dies an der Fachmittelschule für Gesundheit und Soziales in Z.____, Kanton P.____. Im September 2025 werde sie ihren Wohnsitz in den Kanton St. Gallen verlegen (act. 9.3, S. 3 Mitte). Der Dienst für Pflege und Entwicklung des GD antwortete ihr am 17. Juni 2025, im Kanton St. Gallen würden Ausbildungsbeiträge nur an Studierende ausgerichtet, die über ein eidgenössisches Fähigkeitszeugnis als FaGe oder für einen anderen Beruf verfügten oder ein Studium an einer Hochschule abgeschlossen hätten. Sie sei deshalb nicht anspruchsberechtigt (act. 9.3, S. 2).

b.

Mit dieser Würdigung zeigte sich A.____ in ihrer Stellungnahme vom 25. Juni 2025 nicht einverstanden; sie ersuchte um den Erlass einer anfechtbaren Verfügung (act. 9.3, S. 2). Am 10. Juli 2025 übermittelte sie ihren Maturitätsausweis in der Fachrichtung Gesundheit vom 25. August 2025 (act. 9.3, S. 1, und act. 9.4).

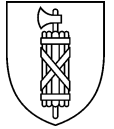
c.

Mit Verfügung vom 1. September 2025 wies das GD das Gesuch A.____s um Ausrichtung von Ausbildungsbeiträgen ab, weil ihr die Beitragsberechtigung fehle. Sie verfüge nämlich weder über ein eidgenössisches Fähigkeitszeugnis noch über ein abgeschlossenes Hochschulstudium (act. 2).

B.

a.

Gegen diese Verfügung des GD (Vorinstanz) vom 1. September 2025 erhob A.____ (Beschwerdeführerin) am 5. September 2025 Beschwerde beim Verwaltungsgericht. Sie beantragte die Aufhebung der Verfügung und die Zusprache der gesetzlichen Ausbildungsbeiträge. Sie rügte zusammengefasst, die der angefochtenen Verfügung zugrunde liegende Differenzierung zwischen unterstützungswürdigen und nicht unterstützungswürdigen Studierenden sei verfassungswidrig, missachte den Willen des eidgenössischen Gesetzgebers



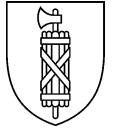
und gefährde das Ziel, die Ausbildung in Pflegeberufen schweizweit zu fördern, um dem Fachkräftemangel im Gesundheitswesen entgegenzuwirken. Ihre Ausbildung werde ohne jede sachliche Rechtfertigung gefährdet. Des Weiteren teilte sie mit, die OST habe sie zu den Bachelorstudiengängen in Pflege zugelassen und eine Immatrikulation mit Studienbeginn am 15. September 2025 zugesichert (act. 1).

b.

Die Vorinstanz beantragte mit Vernehmlassung vom 15. Oktober 2025, die Beschwerde sei vollumfänglich abzuweisen. Sie vertrat zusammengefasst die Auffassung, ein Maturitäts- oder Fachmaturitätsabschluss gelte im Unterschied zu einem eidgenössischen Fähigkeitszeugnis oder einem Hochschulabschluss nicht als berufsbefähigender, sondern als allgemeinbildender Schulabschluss. Während an einen berufsbefähigenden Abschluss in der Regel eine Lohntätigkeit anschliesse, sei es bei einer (Fach-)Maturität nicht unüblich, dass im Anschluss kein Lohn erzielt, sondern ein Studium absolviert werde. Die Wahrscheinlichkeit, dass eine Person mit EFZ-Abschluss oder quereinsteigend sich aus wirtschaftlichen Gründen gegen ein Studium im Bereich der Pflege entscheide, sei somit höher als jene bei einer Person mit (Fach-)Matura. Wegen dieser Ungleichheit sei es gerechtfertigt, dass Personen mit berufsbefähigendem Abschluss und Personen mit einem allgemeinbildenden Schulabschluss bei der Ausrichtung von Ausbildungsbeiträgen nicht gleich behandelt würden (act. 8; zur u.a. eingereichten Notiz der Konferenz der kantonalen Gesundheitsdirektorinnen und -direktoren [GDK] vom 24. März 2023 über die «Umsetzung des Verfassungsartikels Pflege, erste Etappe – Infoveranstaltung vom 14. März 2023» siehe act. 9.6).

c.

Mit Stellungnahme vom 1. November 2025 hielt die Beschwerdeführerin unverändert an ihrer Beschwerde fest. Ergänzend führte sie aus, die Vorinstanz könne aus der Notiz der GDK vom 24. März 2023 nichts für ihre Sichtweise ableiten (act. 11).



Darüber zieht das Verwaltungsgericht in Erwägung:

1.

1.1.

Das Verwaltungsgericht ist zum Entscheid in der Sache zuständig (Art. 59^{bis} Abs. 1 des Gesetzes über die Verwaltungsrechtspflege, sGS 951.1, VRP; zur Zuständigkeit der Vorinstanz für die Verfügung über Gesuche um Ausbildungsbeiträge siehe Art. 1 Abs. 1 und Art. 29 der Verordnung zum Einführungsgesetz zum Bundesgesetz über die Förderung der Ausbildung im Bereich der Pflege, sGS 312.21, fortan VO EG-BFAP). Die Beschwerdeführerin, deren Gesuch um Ausrichtung von Ausbildungsbeiträgen von der Vorinstanz abgewiesen worden ist, ist zur Erhebung der Beschwerde befugt (Art. 64 in Verbindung mit Art. 45 Abs. 1 VRP). Die Beschwerde gegen die am 1. September 2025 versandte Verfügung wurde am 5. September 2025 rechtzeitig erhoben (Art. 64 in Verbindung mit Art. 47 Abs. 1 VRP); sie erfüllt sowohl in formeller als auch inhaltlicher Hinsicht die gesetzlichen Anforderungen (Art. 64 in Verbindung mit Art. 48 Abs. 1 VRP). Darauf ist einzutreten.

1.2.

Das Verwaltungsgericht hatte in seiner bisherigen Rechtsprechung noch nicht über die Vereinbarkeit von Art. 12 Abs. 1 des Einführungsgesetzes zum Bundesgesetz über die Förderung der Ausbildung im Bereich der Pflege (sGS 312.2, EG-BFAP) mit dem Bundesrecht zu befinden. Deshalb ergeht der vorliegende Entscheid in Fünferbesetzung (Art. 18 Abs. 3 Bst. b Ziffer 1 des Gerichtsgesetzes, sGS 941.1, GerG).

2.

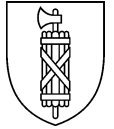
Zwischen den Beteiligten umstritten und nachfolgend zu prüfen ist der Anspruch der Beschwerdeführerin auf Ausbildungsbeiträge für Studierende im Bereich der Pflege.

2.1.

In einem ersten Schritt werden nachfolgend die eidgenössischen und kantonalen Vorschriften zum umstrittenen Anspruch auf Ausbildungsbeiträge dargestellt.

2.1.1.

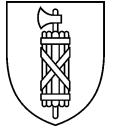
Zurückgehend auf die Volksinitiative «Für eine starke Pflege (Pflegeinitiative)» sieht Art. 117a Abs. 2 Bst. a der Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft, (SR 101, BV; vgl. zur Stossrichtung dieser Initiative, die generell auf die Behebung des Pflegemangels abzielt BBl 2018 7658 ff.) vor, dass der Bund Vorschriften über die Aus- und Weiterbildung für Berufe der medizinischen Grundversorgung und über die Anforderungen zur Ausübung dieser Berufe erlässt. Unter dem Titel «Pflege» enthält Art. 117b BV folgende



Grundsätze: Bund und Kantone anerkennen und fördern die Pflege als wichtigen Bestandteil der Gesundheitsversorgung und sorgen für eine ausreichende, allen zugängliche Pflege von hoher Qualität (Abs. 1); sie stellen sicher, dass eine genügende Anzahl diplomierter Pflegefachpersonen für den zunehmenden Bedarf zur Verfügung steht und dass die in der Pflege tätigen Personen entsprechend ihrer Ausbildung und ihren Kompetenzen eingesetzt werden (Abs. 2). Gemäss Art. 66 Abs. 1 BV kann der Bund den Kantonen Beiträge an ihre Aufwendungen für Ausbildungsbeiträge an Studierende von Hochschulen und anderen Institutionen des höheren Bildungswesens gewähren. Er kann die interkantonale Harmonisierung der Ausbildungsbeiträge fördern und Grundsätze für die Ausrichtung von Ausbildungsbeiträgen festlegen.

2.1.2.

Gestützt auf Art. 66 Abs. 1 und 117a Abs. 2 Bst. a BV hat der eidgenössische Gesetzgeber das Bundesgesetz über die Förderung der Ausbildung im Bereich der Pflege (SR 811.22, BFAP) erlassen. Dieses sieht u.a. Ausbildungsbeiträge der Kantone für Absolventinnen und Absolventen der Ausbildung in Pflege HF (höhere Fachschule) und in Pflege FH (Fachhochschule) zur Förderung des Zugangs zu diesen Ausbildungen vor (Art. 1 Abs. 2 Bst. c BFAP). Die Kantone fördern den Zugang zum Bildungsgang Pflege HF oder zum Studiengang in Pflege FH; zu diesem Zweck gewähren sie den folgenden Personen zur Sicherung ihres Lebensunterhalts Ausbildungsbeiträge, damit diese die Ausbildung in Pflege HF oder in Pflege FH absolvieren können (Art. 7 Abs. 1 BFAP): Personen, die in ihrem Kantonsgebiet Wohnsitz haben (Bst. a), und Personen, die an den Kanton einen Anknüpfungspunkt haben aufgrund des Status einer Grenzgängerin oder eines Grenzgängers im Sinne des Abkommens vom 21. Juni 1999 (SR 0.142.112.681) zwischen der Schweizerischen Eidgenossenschaft einerseits und der Europäischen Gemeinschaft und ihren Mitgliedstaaten andererseits über die Freizügigkeit oder des Übereinkommens vom 4. Januar 1960 (SR 0.632.31) zur Errichtung der Europäischen Freihandelsassoziation (Bst. b). Die Kantone legen die Voraussetzungen, den Umfang der Ausbildungsbeiträge sowie das Verfahren für deren Vergabe fest (Art. 7 Abs. 2 BFAP). Sie bestimmen folglich über die einzelnen Voraussetzungen, die eine Anspruchsberechtigung begründen, und entscheiden über die Höhe des Beitrags, den sie zur Sicherung des Lebensunterhalts der Betroffenen gewährleisten (Botschaft des Bundesrats über die Förderung der Ausbildung im Bereich der Pflege vom 25. Mai 2022, BBl 2022 1498, S. 14 oben, S. 23 oben, S. 40 unten). Damit können die Kantone insbesondere den Kreis der Unterstützungsberechtigten selbst bestimmen (BBl 2022 1498, S. 46 oben); sie haben dabei allerdings – selbstverständlich – den Rahmen zu beachten, der sich aus den Grundrechten (und namentlich aus dem Rechtsgleichheitsgebot; E. 2.3.1 hiernach) ergibt.



2.1.3.

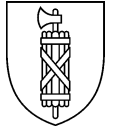
In Ausführung des BFAP hat der Kanton St. Gallen den Anspruch auf Ausbildungsbeiträge für Studierende – soweit für die vorliegende Streitigkeit wesentlich – in Art. 12 Abs.1 EG-BFAP wie folgt geregelt: Der Kanton gewährt Ausbildungsbeiträge an Studierende mit Wohnsitz im Kanton, die: über ein eidgenössisches Fähigkeitszeugnis als Fachfrau Gesundheit oder Fachmann Gesundheit verfügen (Bst. a) oder über ein eidgenössisches Fähigkeitszeugnis für einen anderen Beruf verfügen oder ein Studium an einer Hochschule abgeschlossen haben (Quereinsteigerinnen oder Quereinsteiger; Bst. b). Der Ausbildungsbeitrag je Ausbildungsjahr beträgt wenigstens CHF 20'000 und höchstens CHF 30'000 (Art. 13 Abs. 1 EG-BFAP). Aus dem eindeutigen Wortlaut dieser Bestimmung ergibt sich, dass die Beschwerdeführerin als Inhaberin einer Fachmatura nicht zum kantonalechtlich bestimmten Kreis der Anspruchsberechtigten gehört.

2.2.

Die Beschwerdeführerin rügt, der in Art. 12 Abs. 1 EG-BFAP umschriebene Kreis der Anspruchsberechtigten schliesse Studierende mit Fachmaturität zu Unrecht von der Beitragsberechtigung aus. Der Ausschluss beruhe nicht auf sachlichen Gründen. Er sei mit dem BFAP nicht vereinbar (act. 1 und act. 11).

2.2.1.

Der Umschreibung des Kreises der Anspruchsberechtigten in Art. 12 Abs. 1 EG-BFAP liegt der Entscheid des kantonalen Gesetzgebers zugrunde, dass nur Studierende mit bereits berufsbefähigendem Abschluss in den Genuss von Ausbildungsbeiträgen kommen. Wie die Vorinstanz zutreffend darlegte (act. 8, Ziffer II.2), haben entsprechend Personen, die direkt nach der gymnasialen Matura oder dem Abschluss einer Fachmittelschule die Ausbildung zur Pflegefachfrau HF oder zur Pflegefachfrau FH beginnen, keinen Anspruch auf Ausbildungsbeiträge (Botschaft der Regierung vom 26. März 2024 zum Einführungsgesetz zum Bundesgesetz über die Förderung der Ausbildung im Bereich der Pflege, ABI 2024-00.137.736, S. 18 unten). In der vorberatenden Kommission wurde ebenfalls betont und blieb unumstritten, dass Ausbildungsbeiträge (nur) an Personen auszurichten sind, die bereits über eine abgeschlossene Berufsbildung verfügen: «Der Auftrag ist es, den Mangel in der Pflege mit möglichst guten Massnahmen zu beheben. Daher müssen wir ein attraktives Modell finden, damit diese Menschen, die bereits im Berufsleben sind, entsprechende Aus- und Weiterbildungen vornehmen» (Protokoll vom 23. Mai 2024 zur Sitzung der vorberatenden Kommission zum Geschäft Nr. 22.24.02 vom 8. Mai 2024 [fortan Protokoll], S. 19, Votum Sulzer-Wil). Pflegepersonen mit abgeschlossener FaGe-Ausbildung könnten denn auch bereits in ihrem Beruf bei vollem Lohn arbeiten (Protokoll, a.a.O., S. 19 oben, Votum Warzinek-Mels). Bei der Diskussion des Beitragsansatzes wurde darauf hingewiesen, dieser müsse im Bereich von dem liegen, «was man als FaGe weiterhin verdienen würde,



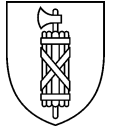
wenn man bleibe oder wenn man umstellt von FaGe auf HF oder FH» (Protokoll, a.a.O., S. 19, Votum Schöbi-Altstätten). Mit anderen Worten bilden die mit einer Tertiärausbildung im Pflegebereich verbundenen Opportunitätskosten auf die Einkommenssituation von Personen mit (qualifiziertem) Berufsbildungsabschluss das zentrale Abgrenzungskriterium für einen Anspruch auf Ausbildungsbeiträge nach Art. 12 Abs. 1 EG-BFAP. Je höher die Opportunitätskosten sind, desto geringer ist der Anreiz für eine solche Ausbildung. Bei Personen mit abgeschlossener Berufsbildung, insbesondere als FaGe, sind diese Opportunitätskosten im Vergleich zu Personen ohne Berufsbildungsabschluss – wie der Beschwerdeführerin – höher. Denn mit einer allgemeinbildenden (Fach-)Matura verfügt man noch über keinen Berufsbildungsabschluss, dessen Nichtverwertung als erhebliche Opportunitätskosten einer Tertiärausbildung im Bereich der Pflege (Art. 7 Abs. 1 BFAP) gleichermassen entgegensteht.

2.2.2.

Des Weiteren ist nicht ersichtlich und ergibt sich auch nicht aus den Ausführungen der Beschwerdeführerin, dass sämtliche Personen, die eine Ausbildung im Sinn von Art. 7 Abs. 1 BFAP absolvieren, von Bundesrechts wegen einen Anspruch auf Ausbildungsbeiträge haben müssten. Vielmehr überliess es der eidgenössische Gesetzgeber bewusst (vgl. E. 2.1.2 hiavor) den Kantonen, die Voraussetzungen und den Kreis der Anspruchsberechtigten festzulegen (Art. 7 Abs. 1 BFAP). Dies ist systemkonform, handelt es sich doch beim Gesundheitswesen um eine Domäne der Kantone, weshalb unterschiedliche kantonale Gestaltungen zulässig sind (vgl. BGer 2C_236/2020 vom 28. August 2020 E. 3.3.2 und E. 4.2). Vor diesem Hintergrund ist es auch nicht bundesrechtswidrig und verletzt es Art. 49 BV nicht, dass sich der kantonale Gesetzgeber gegen ein «Giesskannenprinzip» entschied (Protokoll, a.a.O., S. 13, Votum Regierungsrat Damann; vgl. auch Notiz der GDK vom 24. März 2023, «Präsentation BAG», act. 9.6, S. 3 Mitte) und den anspruchsberechtigten Personenkreis auf der Grundlage einer schlüssig begründeten ökonomischen Sichtweise (E. 2.2.1 hiavor) begrenzte.

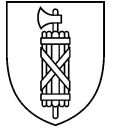
2.2.3.

Ergänzen kann man die Erwägungen der vorberatenden Kommission dahingehend, dass sich die getroffene Lösung ohne Weiteres in die rechtlichen Strukturen einpassen lässt, welche im weitesten Sinne der Finanzierung von weiterführenden Ausbildungen (auch, aber nicht nur) im Gesundheitswesen dienen: Zum einen ist darauf hinzuweisen, dass die Berücksichtigung von Opportunitätsanreizen (vgl. E. 2.2.1 und 2.2.2 hiavor) geeignet ist, subventionsrechtlich unerwünschte Mitnahmeeffekte einzuschränken, welche die Wirtschaftlichkeit und Wirksamkeit von Subventionen gefährden und damit unter dem Aspekt des Verhältnismässigkeitsprinzips (Art. 5 Abs. 2 BV, Art. 8 Abs. 2 der Verfassung des Kantons St. Gallen, sGS 111.1, KV-SG), aber auch mit Blick auf den haushälterischen Umgang mit



öffentlichen Mitteln problematisch sind (vgl. zum Grundsatz der wirtschaftlichen und wirksamen Verwendung öffentlicher Mittel Art. 82 Abs. 2 KV-SG und auch Art. 30 KV-SG, wonach Staatsaufgaben regelmässig daraufhin zu überprüfen sind, ob sie wirtschaftlich und wirksam erfüllt werden): Ein Mitnahmeeffekt liegt vor, wenn die angestrebte Verhaltensänderung beim Empfänger teilweise oder vollständig auch ohne die Subvention zustande gekommen wäre. Er kommt in erster Linie bei Finanzhilfen vor. Je eher die Subvention nach dem «Giesskannenprinzip» entrichtet wird, desto wahrscheinlicher ist ein Mitnahmeeffekt (Eidgenössische Finanzkontrolle, Subventionen: Synthesebericht vergangener Prüfungen, 2024, S. 20 f.; Download unter: <https://www.efk.admin.ch/wp-content/uploads/publikationen/berichte/wirtschaft_und_verwaltung/oeffentliche_finanzen_und_steuern/22537/22537-be-endgueltige-fassung-v04.pdf>, abgerufen am 11. Mai 2026). So scheint bei Personen ohne abgeschlossene Berufsbildung die Wahrscheinlichkeit höher, dass sie eine berufsbezügliche Bildungsmassnahme auch ohne Subventionen absolvieren würden.

Ins Gewicht fällt ausserdem, dass das Abgrenzungskriterium der bereits abgeschlossenen Berufsbildung im Fokus des Bundesrates stand. Die von ihm beispielhaft aufgezählten förderungswürdigen Personengruppen sind dadurch gekennzeichnet, dass sie bereits eine abgeschlossene Berufsbildung vorweisen können. Dies zeigt sich gerade auch bei der Definition der genannten förderungswürdigen Quereinsteigerinnen und Quereinsteiger: «Sie arbeiten überwiegend in den Alters- und Pflegeheimen oder bei der Spitex. Sie kommen aus den Bereichen Gastgewerbe und persönliche Dienstleistung, haben einen Gesundheits-, Lehr-, Kultur- oder Wissenschaftsberuf oder einen Handels- oder Verkehrsberuf erlernt» (BBl 2022 1498, S. 22 f.). Der Bundesgesetzgeber sah die Förderung folglich vorab für Personen vor, die angesichts ihres Alters und ihrer Lebensphase regelmässig umfassend für sich und gegebenenfalls eigene Kinder (und Partner) aufzukommen haben, konkret also für jene, deren familienrechtliche Unterhaltsansprüche geendet haben, wobei auch die sozialversicherungsrechtlichen Surrogate nicht mehr greifen. In diesem Kontext zu lesen ist die kantonale Regelung von Art. 12 Abs. 2 Bst. b EG-BFAP, die unter 25-jährige Quereinsteigerinnen und Quereinsteiger von der Anspruchsberechtigung ausnimmt. Eine solche Altersgrenze knüpft implizit daran an, dass bis zum Abschluss einer angemessenen Ausbildung elterliche Unterstützungspflichten (Art. 277 Abs. 2 des Zivilgesetzbuches, SR 210, ZGB) und damit zusammenhängende sozialversicherungsrechtliche Leistungsansprüche bestehen (Ende der AHV-Kinder- sowie der Waisenrente und des IV-Kindergelds bei Vollendung des 25. Altersjahres, Art. 22^{ter} Abs. 1 i.V.m. Art. 25 Abs. 5 des Bundesgesetzes über die Alters- und Hinterlassenenversicherung, SR 831.10, AHVG, und Art. 22^{bis} Abs. 2 Satz 2 des Bundesgesetzes über die Invalidenversicherung, SR 831.20, IVG; zur analogen Regelung in der beruflichen Vorsorge Art. 22 Abs. 3 des Bundesgesetzes über die berufliche Alters-, Hinterlassenen- und Invalidenvorsorge, SR 831.40, BVG; zur deutlich reduzierten Höhe von Taggeld und Invalidenrente für unter 25-Jährige Art. 24^{ter} Abs. 3 und Art. 37



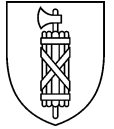
Abs. 2 IVG; zum Einbezug von [zusatz-]rentenberechtigten Kindern bis zum 25. Altersjahr Art. 9 Abs. 2 des Bundesgesetzes über die Ergänzungsleistungen zur Alters-, Hinterlassenen- und Invalidenversicherung, SR 831.30; ELG). Auch der Stipendienanspruch ist grundsätzlich auf Erstausbildungen ausgerichtet (Art. 2 und Art. 9 des Gesetzes über die staatlichen Stipendien und Studiendarlehen, sGS 211.5, StipG). Daraus folgt, dass die Opportunitätskosten, die im Zusammenhang mit der Ausbildung in Pflege HF (höhere Fachschule) und in Pflege FH (Fachhochschule) anfallen, vorab für Personen ins Gewicht fallen, die ihre Erstausbildung bereits abgeschlossen haben.

2.2.4.

Von Bedeutung ist zudem, dass selbst mit der Begrenzung des Kreises der Anspruchsberechtigten gemäss Art. 12 Abs. 1 Bst. a und Bst. b EG-BFAP bedeutende Zielgruppen im Einklang mit Art. 7 Abs. 1 BFAP und Art. 117b Abs. 1 BV gefördert werden, um das Ziel zusätzlicher Studienabschlüsse zu erreichen. Insbesondere erfüllen die in BBI 2022 1498, S. 22 f., beispielhaft als förderungswürdig betrachteten FaGe oder Quereinsteigerinnen mit Berufsabschluss die Anspruchsvoraussetzungen von Art. 12 Abs. 1 EG-BFAP. Lediglich der Vollständigkeit halber ist anzufügen, dass die an die Opportunitätskosten anknüpfende Regelung von Art. 12 Abs. 1 Bst. a EG-BFAP mit der mittelbaren Zusatzwirkung verbunden ist, dass der vorgängige Abschluss eines eidgenössischen Fähigkeitszeugnisses als FaGe gegenüber einer allgemeinbildenden, für sich allein nicht zu einer Berufsausübung befähigenden (Fach-)Matura ökonomisch attraktiver wird. Damit wird mittelbar eine, an sich nicht Gegenstand des EG-BFAP bildende (siehe zur Beschränkung der Ausbildungsbeiträge auf die Tertiärstufe BBI 2022 1498, S. 19, und ABI 2024-00.137.736, S. 26), jedoch durchaus dem öffentlichen Interesse (siehe etwa Art. 117b BV) entsprechende Nachwuchsförderung der Sekundarstufe II im Pflegebereich erzielt, wo ebenfalls ein Mangel an Auszubildenden besteht (siehe zu diesem Mangel ABI 2024-00.137.736, S. 26 oben; vgl. auch Protokoll, a.a.O., Votum Sulzer-Wil, S. 7 f., und Votum Regierungsrat Damann, S. 11).

2.2.5.

Die Beschwerdeführerin kann ausserdem aus ihren Ausführungen zu anspruchsberechtigten Grenzgängerinnen und Grenzgänger nichts zu ihren Gunsten ableiten (act. 1, S. 2, und act. 11, S. 2 unten). Denn auch bei diesem Personenkreis bildet der Abschluss einer Berufsbildung eine zwingende Anspruchsvoraussetzung (Art. 12 Abs. 3 EG-BFAP in Verbindung mit Art. 23 VO EG-BFAP), mithin sind die mit einer Ausbildung im Sinn von Art. 7 Abs. 1 BFAP verbundenen Opportunitätskosten von Personen mit abgeschlossener Berufsbildung (E. 2.2.1 hiervor) auch bei ihnen vorausgesetzt.



2.3.

Die Beschwerdeführerin hält die Regelung von Art. 12 Abs. 1 EG-BFAP zudem nicht mit dem Gebot der Rechtsgleichheit (Art. 8 BV) vereinbar (act. 1, S. 2, und act. 11, S. 1 f.).

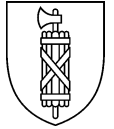
2.3.1.

Das Gebot der rechtsgleichen Behandlung (Art. 8 BV) ist verletzt, wenn Gleiches nicht nach Massgabe seiner Gleichheit gleich oder Ungleiches nicht nach Massgabe seiner Ungleichheit ungleich behandelt wird. Der Anspruch auf rechtsgleiche Behandlung wird insbesondere tangiert, wenn hinsichtlich einer entscheidungswesentlichen Tatsache rechtliche Unterscheidungen getroffen werden, für die ein vernünftiger Grund in den zu regelnden Verhältnissen nicht ersichtlich ist, oder wenn Unterscheidungen unterlassen werden, die aufgrund der Verhältnisse hätten getroffen werden müssen. Das Rechtsgleichheitsgebot verpflichtet die Verwaltungsbehörden auch im Vollzug, eine ungleiche Konkretisierung des Gesetzes nach Möglichkeit zu verhindern (BGer 2C_569/2023 vom 23. Dezember 2025 E. 3.3.4 mit Hinweisen u.a. auf BGE 150 II 527 E. 7.2.1 und BGer 2C_272/2024 vom 18. März 2025 E. 7.4.3). Die Frage, ob für eine rechtliche Unterscheidung ein vernünftiger Grund in den zu regelnden Verhältnissen ersichtlich ist, kann zu verschiedenen Zeiten unterschiedlich beantwortet werden, je nach den herrschenden Anschauungen und Verhältnissen. Dem Gesetzgeber bleibt im Rahmen dieser Grundsätze und des Willkürverbots ein weiterer Gestaltungsspielraum (BGer 2C_1092/2017 vom 28. August 2018 E. 4.3 f. mit Hinweisen u.a. auf BGE 142 V 577 E. 4.2 und BGE 141 I 1 E. 5.2.2, publiziert in Pra 2015 Nr. 71 S. 551).

2.3.2.

Wie sich aus den E. 2.2.1 ff. hiervor ergibt, liegt der von der Beschwerdeführerin gerügten Ungleichbehandlung in Form der höheren Opportunitätskosten bei Personen mit bereits abgeschlossener Berufsbildung ein sachliches, auf vernünftiger Begründung fussendes Unterscheidungsmerkmal zugrunde. Die Beschwerdeführerin bringt weder vor (siehe zur von ihr abgeschlossenen Fachmittelschule act. 9.3, S. 3, E-Mail vom 14. Mai 2025) noch ist ersichtlich, dass sie bereits über eine abgeschlossene Berufsbildung verfügt, deren Verwertungsverzicht einer Ausbildung im Sinn von Art. 7 Abs. 1 BFAP im Sinne von Opportunitätskosten entgegenstünde. Deshalb und in Nachachtung des von Bundesrechts wegen grossen Ermessensspielraums des kantonalen Gesetzgebers bei der Umschreibung des berechtigten Personenkreises (E. 2.1.2 und E. 2.2.2 hiervor) ist zu schliessen, dass das Gebot der rechtsgleichen Behandlung durch die Abweisung des Gesuchs der Beschwerdeführerin um Ausbildungsbeiträge nicht verletzt wird.

Dies gilt jedenfalls bei der *ex-ante*-Betrachtung, die der Gesetzgeber notgedrungen einnehmen musste, als er den Kreis der Beitragsberechtigten zu ziehen hatte: Zwangsläufig fehlten ihm empirische Daten zu den in Art. 12 f. EG-BFAP geregelten Ausbildungsbeiträgen,



insbesondere zur Frage, ob das an die Opportunitätskosten anknüpfende Anspruchskriterium das Wirkungsziel einer besseren Nutzung des (tertiären) Bildungspotenzials im Bereich der Pflege erreicht. Gleiches gilt bezüglich allfälliger die Wirksamkeit und Wirtschaftlichkeit beeinträchtigender Mitnahmeeffekte (siehe E. 2.2.3 hiavor), die – bei abstrakter Betrachtung – daraus resultieren können, dass Personen, die wie die Beschwerdeführerin noch keine berufsbefähigende Ausbildung abgeschlossen haben, in den Genuss von Ausbildungsbeiträgen kommen könnten. Solche nachträglichen empirischen Untersuchungen, insbesondere hinsichtlich der gegenwärtigen und zukünftigen Anzahl Studierender im Pflegebereich sowie zur Zusammensetzung des Studierendenpools, wären in den nächsten Jahren ohne Weiteres durchführbar und nach Art. 30 KV-SG auch geboten (zur Gesetzgebung als Daueraufgabe mit retrospektiver Gesetzesfolgenabschätzung und Evaluation siehe MÜLLER/UHLMANN/HÖFLER, Elemente einer Rechtsetzungslehre, 4. Auflage, 2024, Rz 53 ff. und Rz 195 mit Hinweis auf u.a. BGE 147 I 16). Zudem hat der Kanton mit Blick auf die Bundesbeiträge gemäss Art. 4 Abs. 1 Bst. a der Verordnung über die Förderung der Ausbildung im Bereich der Pflege (Ausbildungsförderverordnung Pflege, SR 811.25) die erwartete Wirkung darzulegen. Vor diesem Hintergrund läge es nahe, dass die Vorinstanz zeitnah entsprechende empirische Untersuchungen durchführt, um zu überprüfen, ob die – abstrakt plausiblen – Erwartungen der kantonsrätlichen Kommission sich im Vollzug bestätigen. Sollte sich aus einer solchen Überprüfung ergeben, dass die an Opportunitätskostenüberlegungen anknüpfende Abgrenzung des Kreises der Beitragsberechtigten nicht zu den (auch mit der Pflege-Initiative, vgl. E. 2.1.1 hiavor) erwünschten Lenkungseffekten führen würde, wäre das Vorliegen einer sachlichen Rechtfertigung für eine Ungleichbehandlung in Frage gestellt. Unter dem Aspekt der Rechtsgleichheit ebenfalls problematisch erschiene im Übrigen aber, wenn Personen vor Vollendung des 25. Altersjahres – wie die bei Gesuchseinreichung 19-jährige Beschwerdeführerin – bereits unmittelbar nach der (Fach-)Maturität einen Anspruch auf Ausbildungsbeiträge geltend machen könnten, während dies Quereinsteigerinnen und Quereinsteigern im selben Alter verwehrt bliebe (Art. 12 Abs. 2 Bst. b EG-BFAP, zum Hintergrund dafür siehe E. 2.2.3 hiavor).

3.

Gemäss vorstehenden Erwägungen ist die Beschwerde abzuweisen. Auf die Erhebung amtlicher Kosten ist zu verzichten (Art. 97 VRP), da sich das Verwaltungsgericht in seiner bisherigen Rechtsprechung nicht mit der Vereinbarkeit von Art. 12 Abs. 1 EG-BFAP mit dem Bundesrecht zu befassen hatte. Soweit ersichtlich besteht auch keine höchstrichterliche Rechtsprechung zur Bundesrechtskonformität ähnlicher Anspruchsvoraussetzungen, die andere Kantone gestützt auf Art. 7 Abs. 2 BFAP vorsehen. Der von der Beschwerdeführerin geleistete Kostenvorschuss von CHF 1'500 ist ihr zurückzuerstatten. Ausgangsgemäss hat die ohnehin nicht anwaltlich vertretene Beschwerdeführerin keinen Anspruch auf eine ausseramtliche Entschädigung (Art. 98^{bis} VRP).



Demnach erkennt das Verwaltungsgericht zu Recht:

1.

Die Beschwerde wird abgewiesen.

2.

Amtliche Kosten werden nicht erhoben. Der von der Beschwerdeführerin geleistete Kostenvorschuss von CHF 1'500 wird ihr zurückerstattet.

3.

Ausseramtliche Kosten werden nicht entschädigt.