

200 17 8 KV
SCP/GET/ARJ

Verwaltungsgericht des Kantons Bern
Sozialversicherungsrechtliche Abteilung

Urteil des Einzelrichters vom 24. Oktober 2017

Verwaltungsrichter Schütz
Gerichtsschreiber Germann

A. _____
vertreten durch Fürsprecher B. _____, Schwarztorstrasse 7,
Postfach 6520, 3001 Bern
Beschwerdeführerin

gegen

Kanton Bern, Amt für Sozialversicherungen
Abteilung Prämienverbilligung und Obligatorium, Forelstrasse 1,
3072 Ostermundigen
Beschwerdegegner

und

Justiz-, Gemeinde- und Kirchendirektion des Kantons Bern
Münstergasse 2, 3011 Bern
Vorinstanz

betreffend Beschwerdeentscheid vom 5. Dezember 2016



Sachverhalt:

A.

Mit Schreiben vom 5. Dezember 2013 teilte das Amt für Sozialversicherungen, Abteilung Prämienverbilligung und Obligatorium (nachfolgend ASV bzw. Beschwerdegegner), gegenüber A. _____, Mutter zweier Kinder, mit, für die Zeit ab 1. Januar 2014 bis auf weiteres bestehe kein Anspruch auf Beiträge zur Verbilligung der Prämien in der obligatorischen Krankenpflegeversicherung (OKP; Akten des ASV [act. IIA] 1). In der Begründung hielt das ASV fest, das neu (auf der Grundlage der definitiven Steuerveranlagung 2012) berechnete massgebende Einkommen (aller Familienmitglieder) von Fr. 31'900.-- übersteige das zur Prämienverbilligung berechtigte Höchsteinkommen von Fr. 31'000.--. Damit war A. _____ nicht einverstanden und liess durch ihren Rechtsvertreter, Fürsprecher B. _____, geltend machen, der Grund dieses Anspruchsverlustes liege in einer Änderung der KKV. Diese stütze sich auf das EG KUMV, welches jedoch in Art. 14 Abs. 2 zwingend vorschreibe, dass 25 bis 45% der Kantonsbevölkerung in den Genuss einer Prämienverbilligung gelangen müsse. Angesichts ihres Einkommens sei nicht vorstellbar, dass sie nicht zu dem Viertel der Kantonsbevölkerung gehöre, das am schlechtesten verdiene. Sie habe deshalb einen *gesetzlichen* Anspruch auf Prämienverbilligung. Sofern dem Begehren nicht gefolgt werde, sei anzugeben, bei welchem Einkommen diese 25%-Grenze überschritten werde (act. IIA 2). Mit Verfügung vom 25. März 2014 (act. IIA 10-12) verneinte das ASV gegenüber A. _____ sowie ihren beiden Töchtern einen Anspruch auf Prämienverbilligung für die Zeit vom 1. Januar bis 30. Juni 2014, was es auf Einsprache hin (act. IIA 13-16) mit Einspracheverfügung vom 30. Mai 2014 (act. IIA 28-32) bestätigte. Die dagegen erhobene Beschwerde (Akten der Justiz-, Gemeinde- und Kirchendirektion [nachfolgend JGK bzw. Vorinstanz], [act. II], 1-7) wies die JGK mit Beschwerdeentscheid vom 5. Dezember 2016 ab (act. II 38-49).

B.

Dagegen liess A. _____, nach wie vor vertreten durch Fürsprecher B. _____, mit Eingabe vom 4. Januar 2017 beim Verwaltungsgericht des Kantons Bern Beschwerde erheben. Sie stellt den folgenden Antrag:

Der Beschwerdeentscheid der Justiz-, Gemeinde- und Kirchendirektion des Kantons Bern vom 5. Dezember 2016 sei aufzuheben und der Beschwerdeführerin sei für sich und ihre Töchter ab dem 1. Januar 2014 der gesetzliche Anspruch auf Prämienverbilligung zu gewähren, zum Ansatz des höchsten nach Art. 10a, Art. 10c und Art. 10d KKVV noch zur Verbilligung berechtigenden Einkommens (Fr. 31'000.--).

- unter Kosten- und Entschädigungsfolge -

In der Begründung macht die Beschwerdeführerin zusammenfassend geltend, Art. 14 Abs. 2 EG KUMV sei eine Delegationsnorm, die dem Regierungsrat einen klar definierten Rahmen für die Verordnung und den Kreis der Anspruchsberechtigten vorgebe. Es könne keine Rede davon sein, dass es sich dabei nur um eine Leistungsvorgabe, um ein nicht einklagbares Leistungsziel handle. Die gesetzlichen Vorgaben seien vorliegend offensichtlich nicht eingehalten worden, da im Jahr 2014 nur 23% der Bevölkerung von Prämienverbilligungen profitiert hätten. Dies sei im Übrigen durchaus im Jahr zuvor voraussehbar gewesen und man habe dies politisch in Kauf genommen. Auch der Sparbeschluss des Grossen Rates rechtfertige es für den Regierungsrat nicht, die formell-gesetzlichen Vorgaben nicht umzusetzen. Die in der Verordnung festgelegte Obergrenze des massgebenden Einkommens verstosse damit gegen übergeordnetes Recht und sei im Rahmen der akzessorischen Normenkontrolle nicht in dieser Form auf den vorliegenden Fall anzuwenden. Der rechtsanwendenden Behörde komme somit die Pflicht zu, diese dem Legalitätsprinzip widersprechenden Normen der Art. 10a, 10c und 10d KKVV zu korrigieren und der Beschwerdeführerin, die zum einkommensschwächsten Viertel der Kantonsbewohner gehöre, die Prämienverbilligung auszurichten, die gemäss KKVV den Personen mit einem massgebenden Einkommen von bis zu Fr. 31'000.-- zustehe (Beschwerde, S. 9, Ziffer 37). Davon abgesehen, habe der Regierungsrat am 30. Oktober 2013 zwar die KKVV angepasst, dabei jedoch Art. 10c Abs. 1 KKVV unverändert gelassen. Dort sei die massgebende Familieneinkommensgrenze bei Fr. 35'000.-- verblieben. Erst mit dem Regierungsratsbeschluss vom 22. Januar 2014, publiziert am

19. Februar 2014, sei Art. 10c KKVV geändert worden. Dieser Beschluss sei fünf Tage danach in Kraft getreten. Allein aus diesem Grund ständen der Beschwerdeführerin Prämienverbilligungen für die Tochter C. _____, für zwei Monate zu (S. 3, Ziffer 10).

Mit Vernehmlassung vom 16. Februar 2017 beantragt die Vorinstanz die Abweisung der Beschwerde.

Mit Beschwerdeantwort vom 15. März 2017 beantragt der Beschwerdegegner die Abweisung der Beschwerde, wobei er auch Stellung nahm zu den mit prozessleitender Verfügung des Instruktionsrichters vom 13. Januar 2017 verlangten Angaben hinsichtlich der Anzahl von Bezügerinnen und Bezügern von Prämienverbilligungen im Kanton Bern in den Jahren 2012 bis 2015.

Mit prozessleitender Verfügung vom 28. März 2017 hielt der Instruktionsrichter gestützt auf die vom Beschwerdegegner mit Beschwerdeantwort vom 15. März 2017 eingereichten Kalkulationsgrundlagen fest, der untere Wert von Art. 14 Abs. 2 EG KUMV sei mit 22.46% zwar im Jahre 2014, mit 26.62% jedoch nicht im Jahre 2015 unterschritten worden. Gleichzeitig wurde der Beschwerdeführerin die Möglichkeit zur Replik eingeräumt.

Mit Replik vom 5. Mai 2017 stellte die Beschwerdeführerin das folgende Rechtsbegehren:

Am Antrag in der Beschwerde wird festgehalten, der Antrag wird jedoch auf die Periode zwischen dem 1. Januar 2014 und dem 30. Juni 2014 reduziert.

- unter Kosten- und Entschädigungsfolge -

In der Begründung wiederholte die Beschwerdeführerin im Wesentlichen die bereits in der Beschwerde vom 4. Januar 2017 geltend gemachten Standpunkte. Ergänzend machte sie geltend, die vom Beschwerdegegner für die Ermittlung der Bezüger und Bezügerinnen von Prämienverbilligungen in der Beschwerdeantwort vorgenommene Zählweise mache nicht den Eindruck eines rationalen Vorgehens; vielmehr werde mit technischen Berechnungsargumenten die Grundsatzfrage vernebelt, ob 25% der Bevölkerung von der Prämienverbilligung profitierten.

Mit Eingabe vom 18. Mai 2017 verzichtete die Vorinstanz auf eine weitere Stellungnahme.

Mit Duplik vom 9. Juni 2017 hielt der Beschwerdegegner an den mit Beschwerdeantwort vom 15. März 2017 gestellten Rechtsbegehren sowie an den darin geäusserten Standpunkten fest. Entsprechend der Aufforderung im Rahmen der prozessleitenden Verfügung des Instruktionsrichters vom 12. Mai 2017 äusserte sich der Beschwerdegegner zudem zu der von der Beschwerdeführerin replicando gerügten Zählweise.

Mit prozessleitender Verfügung vom 6. Oktober 2017 stellte der Instruktionsrichter die Eingaben des Beschwerdegegners und der Vorinstanz den Verfahrensbeteiligten wechselseitig zu.

Erwägungen:

1.

1.1 Der angefochtene Entscheid ist in Anwendung von kantonalem Sozialversicherungsrecht ergangen (vgl. UELI KIESER, Kommentar zum ATSG, 3. Aufl. 2015, Art. 1 N. 6 und 10; Art. 14 ff. des kantonalen Gesetzes vom 6. Juni 2000 betreffend die Einführung der Bundesgesetze über die Kranken-, die Unfall- und die Militärversicherung [EG KUMV; BSG 842.11]; Art. 1 und 4 ff. der kantonalen Krankenversicherungsverordnung vom 25. Oktober 2000 [KKVV; BSG 842.111.1]), weshalb das Bundesgesetz vom 6. Oktober 2000 über den Allgemeinen Teil des Sozialversicherungsrechts (ATSG; SR 830.1) keine Anwendung findet (Art. 1 Abs. 2 lit. c des Bundesgesetzes vom 18. März 1994 über die Krankenversicherung [KVG; SR 832.10] i.V.m. Art. 2 ATSG). Die Sozialversicherungsrechtliche Abteilung des Verwaltungsgerichts beurteilt gemäss Art. 74 Abs. 1 des kantonalen Gesetzes vom 23. Mai 1989 über die Verwaltungsrechtspflege (VRPG; BSG 155.21) i.V.m. Art. 54 Abs. 1 lit. a des kantonalen Gesetzes vom 11. Juni 2009 über die Organisation der Gerichtsbehörden und der Staats-

anwaltschaft (GSOG; BSG 161.1) Beschwerden gegen solche Entscheide. Die Beschwerdeführerin ist im vorinstanzlichen Verfahren mit ihren Anträgen nicht durchgedrungen, durch den angefochtenen Entscheid berührt und hat ein schutzwürdiges Interesse an dessen Aufhebung, weshalb sie zur Beschwerde befugt ist (Art. 79 VRPG). Die Zuständigkeit ist gegeben (Art. 74 Abs. 1 VRPG i.V.m. Art. 35 Abs. 1 EG KUMV). Da auch die Bestimmungen über Frist sowie Form (Art. 81 Abs. 1 i.V.m. Art. 32 VRPG) eingehalten sind, ist auf die Beschwerde einzutreten.

1.2 Anfechtungsobjekt bildet der Beschwerdeentscheid der Vorinstanz vom 5. Dezember 2016 (act. II 38-49). Streitig und zu prüfen ist – gemäss dem mit Replik vom 5. Mai 2017 geänderten Rechtsbegehren – der Anspruch der Beschwerdeführerin auf Beiträge zur Verbilligung der Prämien in der OKP für die Zeit vom 1. Januar bis 30. Juni 2014.

1.3 Die Beurteilung der Beschwerde fällt in die einzelrichterliche Zuständigkeit (Art. 57 Abs. 4 GSOG i.V.m. Art. 35 Abs. 2 lit. a EG KUMV).

1.4 Das Gericht überprüft den angefochtenen Entscheid frei und ist an die Begehren der Parteien nicht gebunden (Art. 80 Abs. 1 lit. c Ziff. 1 und Art. 84 Abs. 3 VRPG).

2.

2.1 Nach Art. 65 Abs. 1 Satz 1 KVG gewähren die Kantone den Versicherten in bescheidenen wirtschaftlichen Verhältnissen Prämienverbilligungen. Sie bezahlen den Beitrag für die Prämienverbilligung direkt an die Versicherer, bei denen diese Personen versichert sind. Für untere und mittlere Einkommen verbilligen die Kantone die Prämien von Kindern und jungen Erwachsenen in Ausbildung um mindestens 50% (Abs. 1^{bis}). Gemäss Abs. 3 sorgen die Kantone dafür, dass bei der Überprüfung der Anspruchsvoraussetzungen, insbesondere auf Antrag der versicherten Person, die aktuellsten Einkommens- und Familienverhältnisse berücksichtigt werden. Nach der Feststellung der Bezugsberechtigung sorgen die Kantone zudem dafür, dass die Auszahlung der Prämienverbilligung so erfolgt, dass die

anspruchsberechtigten Personen ihrer Prämienzahlungspflicht nicht vorschussweise nachkommen müssen.

Nach Art. 97 Abs. 1 KVG erlassen die Kantone die entsprechenden Ausführungsbestimmungen.

2.2 Gemäss Art. 14 Abs. 1 EG KUMV erhalten Personen in bescheidenen wirtschaftlichen Verhältnissen, welche dem Versicherungsobligatorium unterliegen und die Voraussetzungen dieses Gesetzes erfüllen, Beiträge zur Verbilligung der Prämien in der obligatorischen Krankenpflegeversicherung. Nach Abs. 2 hat der Regierungsrat die Anspruchsberechtigung so festzulegen, dass 25 bis 45% der Kantonsbevölkerung in den Genuss einer Verbilligung gelangen. Er hat dabei insbesondere auf die finanzielle Belastung von Familien zu achten.

Gemäss Art. 20 Abs. 1 EG KUMV stuft der Regierungsrat die Verbilligung der Prämien nach dem massgebenden Einkommen und nach Prämienregionen ab. Die Höhe der Prämienverbilligung bestimmt sich aufgrund des nach den Art. 15 bis 19 ermittelten massgebenden Einkommens und nach der Prämienregion, in welcher die anspruchsberechtigte Person ihren Wohnsitz hat (Abs. 2). Bei Personen, die Leistungen der Sozialhilfe oder Ergänzungsleistungen zur AHV- oder zur IV-Rente beziehen, kann die Verbilligung der ganzen Prämie entsprechen. Dabei kann auf Durchschnittsprämien abgestellt werden (Abs. 4). Für anspruchsberechtigte Kinder und anspruchsberechtigte junge Erwachsene in Ausbildung beträgt die Verbilligung mindestens 50% der Prämie (Abs. 5).

2.3 Nach Art. 15 EG KUMV bestimmen sich die bescheidenen wirtschaftlichen Verhältnisse (Art. 14 Abs. 2 EG KUMV) aufgrund der finanziellen (vgl. Art. 16 bis 18 EG KUMV) sowie persönlichen und familiären (vgl. Art. 19 EG KUMV) Verhältnisse. Diese werden in Art. 4-9 KKVV konkretisiert. Die Höhe der Prämienverbilligung richtet sich im Grundsatz nach Art. 10 KKVV, während die Art. 10a bis 10g mit Bezug auf verschiedene Tatbestandsvarianten die nach dem massgebendem jährlichen Einkommen sowie nach den drei Prämienregionen differenzierten Prämienverbilligungen masslich festlegen.

2.4 Gemäss Art. 9 Abs. 2 KKVV ergeben sich die wirtschaftlichen Verhältnisse aus dem massgebenden Einkommen. Dieses wird ermittelt, indem das korrigierte Reineinkommen (Art. 6 Abs. 4 KKVV) und 5% des nach Abs. 1 reduzierten Reinvermögens zusammengerechnet werden und das Ergebnis um die in lit. a bis d von Abs. 2 definierten persönlichen oder familiären Abzüge reduziert wird.

2.4.1 Das für den Bestand und die Höhe des Anspruchs auf Prämienverbilligung nach Art. 9 Abs. 2 massgebende Einkommen wird in vier respektive fünf Einkommensklassen unterteilt. Bis 31. Dezember 2013 (BAG 12-70 und 11-106) lauteten diese wie folgt (vgl. jeweils Abs. 1 von Art. 10a, 10b, 10e und 10g sowie – mit Bezug auf die höchste Einkommensklasse – Art. 10b Abs. 3 lit. c und Abs. 4 lit. c, 10c Abs. 1, 10d Abs. 1, 10f lit. c, 10g Abs. 3 lit. c und Abs. 4 lit. c KKVV):

a unter Fr. 9'000.--

b zwischen Fr. 9'001.-- und Fr. 17'000.--

c zwischen Fr. 17'001.-- und Fr. 25'000.--

d zwischen Fr. 25'001.-- und Fr. 35'000.--

Zudem wurde auf den 1. Januar 2012 eine fünfte Einkommensklasse für Familien mit einem massgebenden Einkommen zwischen Fr. 35'001.-- und Fr. 42'000.-- eingeführt (sog. „Familienkategorie“; vgl. Abs. 2 der Art. 10a bis 10g KKVV; BAG 11-106). Per 1. Januar 2013, in Kraft gestanden bis 31. Dezember 2013, wurde der obere Schwellenwert von Fr. 42'000.-- auf Fr. 38'000.-- reduziert (BAG 12-70).

2.4.2 Mit Beschluss vom 30. Oktober 2013 (BAG 13-96) hob der Regierungsrat die fünfte Einkommensklasse („Familienkategorie“) mit Wirkung ab 1. Januar 2014 auf (Art. 10a bis 10g, jeweils Abs. 2; vgl. BAG 13-96) und legte die Einkommensgrenze der vierten Einkommensklasse auf Fr. 31'000.-- fest. Mit Wirkung ab 1. Januar 2014 lauteten die Einkommensklassen wie folgt (vgl. jeweils Abs. 1 von Art. 10a, 10b, 10e und 10g sowie – mit Bezug auf die höchste Einkommensklasse – Art. 10b Abs. 3 lit. c und Abs. 4 lit. c, 10d Abs. 1, 10f lit. c, 10g Abs. 3 lit. c und Abs. 4 lit. c KKVV):

a unter Fr. 9'000.--

b zwischen Fr. 9'001.-- und Fr. 17'000.--

c zwischen Fr. 17'001.-- und Fr. 25'000.--

d zwischen Fr. 25'001.-- und Fr. 31'000.--

Mit Beschluss des Regierungsrats vom 22. Januar 2014, in Kraft seit 24. Februar 2014, wurde Art. 10c Abs. 1 KKV wie folgt berichtigt: „35'000 Franken“ wird ersetzt durch „31'000 Franken“ (BAG 14-21).

2.5 Gemäss Art. 66 Abs. 1 KVG gewährt der Bund den Kantonen jährlich einen Beitrag zur Verbilligung der Prämien im Sinne der Art. 65 und 65a. Der Bundesbeitrag entspricht 7,5% der Bruttokosten der obligatorischen Krankenpflegeversicherung (Abs. 2). Der Bundesrat setzt die Anteile der einzelnen Kantone am Bundesbeitrag nach deren Wohnbevölkerung sowie nach der Anzahl der Versicherten nach Art. 65a lit. a fest (Abs. 3).

3.

3.1 Es steht fest und ist unter den Parteien unbestritten, dass die Beschwerdeführerin, welche gemäss Angaben in der Beschwerde bis Ende 2013 für sich und ihre beiden Kinder von einer Verbilligung der Prämien in der OKP profitiert hat (vgl. S. 2, Ziffer 5), mit einem massgebenden (und unbestritten gebliebenen) Einkommen von Fr. 31'900.-- (Art. 9 Abs. 2 KKV) nach der Senkung der vierten Einkommensklasse auf Fr. 31'000.-- (vgl. E. 2.4.2 vorne) über der gemäss KKV per 1. Januar 2014 vorgegebenen und zu einer Prämienverbilligung berechtigenden Einkommensgrenzen lag.

3.2 Vorbehältlich besonderer übergangsrechtlicher Regelungen sind in zeitlicher Hinsicht grundsätzlich diejenigen Rechtssätze massgeblich, die bei der Erfüllung des rechtlich zu ordnenden oder zu Rechtsfolgen führenden Tatbestandes Geltung haben (BGE 140 V 41 E. 6.3.1 S. 44, 132 V 215 E. 3.1.1 S. 220). Im vorliegend streitgegenständlichen Kontext (vgl. E. 1.2 vorne) sind demnach die im Zeitraum vom 1. Januar bis 30. Juni 2014 in Kraft gestandenen Gesetzes- und Verordnungsbestimmungen massgebend.

4.

Mit Blick auf die bundesrechtlichen Vorgaben (vgl. E. 2.1 vorne) stellt sich zunächst die Frage nach dem kantonalen Handlungsspielraum hinsichtlich der Ausgestaltung der Prämienverbilligung:

4.1

4.1.1 Mit der Inkraftsetzung des KVG am 1. Januar 1996 erfolgte eine Systemänderung bei der Subvention der Krankenkassenprämien, indem das System der generellen Senkung der Prämien für alle Versicherten durch die individuellen Prämienverbilligungen an Versicherte in bescheidenen wirtschaftlichen Verhältnissen ersetzt wurde (vgl. Botschaften zur Änderung des Bundesgesetzes über die Krankenversicherung [Prämienverbilligung] und zum Bundesbeschluss über die Bundesbeiträge in der Krankenversicherung [BBI 2004 4328]) und über die Revision der Krankenversicherung [BBI 1992 I 137]). Dabei wurden die jährlichen Beiträge des Bundes an die Kantone unter Berücksichtigung der Kostenentwicklung in der OKP und der Finanzlage des Bundes durch einfachen Bundesbeschluss für jeweils vier Jahre festgesetzt. Die einzelnen Kantone hatten diesen Bundesbeitrag in Abhängigkeit ihrer Finanzkraft und ihrer Wohnbevölkerung aufzustocken. Der Gesamtbeitrag, den die Kantone zu leisten hatten, musste jedoch mindestens der Hälfte des gesamten Bundesbeitrages entsprechen (BBI 2004 4336).

Für die Durchführung der Prämienverbilligung waren von Anbeginn weg die Kantone zuständig und es war namentlich Sache eines jeden Kantons, den Kreis der Begünstigten, die Höhe, das Verfahren, den Auszahlungsmodus sowie die Einkommensgrenzen für die Prämienverbilligung festzulegen (vgl. BBI 1992 I 198; Botschaft betreffend den Bundesbeschluss über die Bundesbeiträge in der Krankenversicherung und die Teilrevision des Bundesgesetzes über die Krankenversicherung [BBI 1999 805, 812]; BBI 2004 4331 f.; 4336; SZS 2017 S. 428). Aufgrund der bundesrechtlichen Regelung war es auch die Angelegenheit der Kantone zu bestimmen, wie sie den für die Prämienverbilligung zur Verfügung stehenden Gesamtbetrag verteilen: an einen engen Berechtigtenkreis mit entsprechend höherem Verbilligungsbeitrag oder an einen breiteren Bevölkerungsanteil mit ent-

sprechend tieferen Unterstützungsbeiträgen (BBI 1999 815). Insbesondere wurde ausdrücklich auf eine bundesrechtliche Definition des unbestimmten Rechtsbegriffs „bescheidene wirtschaftliche Verhältnisse“ verzichtet (BBI 1999 830). Auch der vom Bundesrat im Rahmen der KVG-Revision 2004 eingebrachte Vorschlag, eine konkretisierte Definition der bezugsberechtigten Personen (vgl. BBI 2004 4341) ins KVG aufzunehmen, wurde verworfen. Schliesslich führte ein Kompromiss zur Verabschiedung der noch heute geltenden Bestimmung von Art. 65 Abs. 1^{bis} KVG, wonach die Kantone die Prämien von Kindern und jungen Erwachsenen in Ausbildung für untere und mittlere Einkommen um mindestens 50% verbilligen (BBI 2005 2272; SZS, 2017 S. 437).

4.1.2 Die betont föderalistische Ausgestaltung der Prämienverbilligung hält auch nach der Neugestaltung des Finanzausgleichs und der Aufgabenteilung zwischen Bund und Kantonen (NFA; Botschaft vom 7. September 2005, BBI 2005 6029 ff.) Bestand: Zwar führte der NFA zu einer Teilentflechtung und beteiligt sich der Bund seither an der Prämienverbilligung in der Krankenversicherung mit einem Betrag, der 25% der Gesundheitskosten für 30% der Bevölkerung entspricht (vgl. Botschaft zur Festlegung des Ressourcen-, Lasten- und Härteausgleichs sowie zum Bundesgesetz über die Änderungen von Erlassen im Rahmen des Übergangs zur NFA [BBI 2007 688]); damit werden die Beiträge des Bundes an die Kantone zur Prämienverbilligung nicht mehr unter Berücksichtigung der Kostenentwicklung in der OKP und der Finanzlage des Bundes durch einfachen Bundesbeschluss für jeweils vier Jahre festgesetzt, sondern entsprechen gemäss Art. 66 Abs. 2 KVG neu 7,5% (25% von 30%) der Bruttokosten der sozialen Krankenpflegeversicherung (BBI 2007 725). Dabei sind die Kantone lediglich – aber immerhin – verpflichtet, die Bundesbeiträge vollumfänglich für die Prämienverbilligung nach KVG einzusetzen (BBI 2005 6238). Ein individueller Rechtsanspruch auf Prämienverbilligung resultiert aus den Bundesbeiträgen jedoch nicht (vgl. SZS 2017 S. 450). Sodann wollte man in der Ausgestaltung der Prämienverbilligung keine materiellen Änderungen vornehmen (vgl. SANDRA BONASSI, Neuer Finanzausgleich und die Änderungen im Sozialbereich, in: CHSS 5/2007, S. 243; SZS 2017 S. 439). Insbesondere kommt aus diversen Voten anlässlich der Beratungen in den Räten zum Ausdruck, dass es sich mit Bezug auf die

Festsetzung des Parameters von 30% der Wohnbevölkerung, welche von Prämienverbilligungen profitieren sollten, um einen Zielwert handelt (vgl. Amtl. Bull. NR 2006 1225 ff.; Amtl. Bull. SR 2006 737).

4.2 Im Sinne eines Zwischenfazits ist demnach festzuhalten, dass sich die Kantone zwar an den Sinn und Geist des KVG halten müssen und den mit der Prämienverbilligung angestrebten Zweck nicht vereiteln dürfen (GEBHARD EUGSTER, Krankenversicherung, in: ULRICH MEYER [Hrsg.], Schweizerisches Bundesverwaltungsrecht [SBVR], Band XIV, Soziale Sicherheit, 3. Aufl. 2016, S. 819 N. 1392). Dies ändert jedoch nichts daran, dass sich der Bundesgesetzgeber für eine föderalistische Ausgestaltung entschied, indem er die Festlegung des zu erreichenden (und als solches bezeichneten) Sozialziels – Personen in bescheidenen Verhältnissen die wirtschaftliche Last der Krankenversicherungsprämien zu mildern – und die Ausgestaltung der Prämienverbilligung (Festlegung des Bezügerkreises, des Betrags, des Verfahrens und der Zahlungsmodalitäten) an die Kantone delegierte (vgl. BGE 136 I 220 E. 6.2.1 S. 224). Diese sind – auch nach Einführung des NFA – namentlich dazu berechtigt, den unbestimmten Rechtsbegriff der „bescheidenen wirtschaftlichen Verhältnisse“ selbständig festzulegen (GEBHARD EUGSTER, a.a.O, S. 818, N. 1392).

5.

5.1 Die Umsetzung der bundesrechtlichen Vorgaben zur Prämienverbilligung erfolgte im Kanton Bern auf Gesetzesstufe im Rahmen des EG KUMV sowie – auf Verordnungsstufe – gestützt auf die vom Regierungsrat erlassene KKV (vgl. Ingress KKV), worin die Prämienverbilligungen in Abhängigkeit von den persönlichen, wirtschaftlichen und finanziellen Verhältnissen sowie unter Berücksichtigung der massgebenden jährlichen Einkommen und der Prämienregion in masslicher Hinsicht festgelegt werden (vgl. E. 2.4 vorne).

Sodann wurde – entsprechend der bundesrechtlich eingeräumten Kompetenz (vgl. E. 4.2 vorne) – der unbestimmte Rechtsbegriff der „bescheidenen wirtschaftlichen Verhältnisse“ von Art. 65 Abs. 1 KVG in Art. 14 Abs. 1 EG KUMV aufgenommen und in Art. 15 EG KUMV konkretisiert.

Ferner sieht Art. 14 Abs. 2 EG KUMV in Satz 1 vor, dass der Regierungsrat die Anspruchsberechtigung so festzulegen hat, dass 25 bis 45% der Kantonsbevölkerung in den Genuss einer Verbilligung gelangen (vgl. E. 2.2 vorne).

5.2 Die Beschwerdeführerin macht geltend, 2014 seien nur 23% der Kantonsbevölkerung in den Genuss von Prämienverbilligungen gekommen. Mit ihrem Einkommen von Fr. 31'900.-- liege sie sehr knapp über der Obergrenze von Fr. 31'000.-- und würde mit grösster Wahrscheinlichkeit von Prämienverbilligungen profitieren, wenn mindestens 25% der Kantonsbevölkerung in deren Genuss gelangten. Demnach erscheine offensichtlich, dass die KKVV die Vorgaben von Art. 14 Abs. 2 Satz 1 EG KUMV nicht einhalte (vgl. Beschwerde, S. 3, Ziffer 11). Demgegenüber halten Beschwerdegegner und Vorinstanz dafür, dass es sich bei Art. 14 Abs. 2 Satz 1 EG KUMV lediglich um ein im Rahmen der Anspruchsfestsetzung zu berücksichtigendes Leistungsziel handle, diese Norm jedoch keinen direkten und einklagbaren Anspruch verleihe (vgl. act. II 47, E. 6).

Beurteilen die Parteien die Rechtsnatur von Art. 14 Abs. 2 EG KUMV demnach unterschiedlich, ist auf dem Wege der Auslegung der Sinn und Zweck der fraglichen Norm zu bestimmen.

5.3 Ausgangspunkt jeder Auslegung bildet der Wortlaut der massgeblichen Norm. Ist der Text nicht ganz klar und sind verschiedene Interpretationen möglich, so muss nach der wahren Tragweite der Bestimmung gesucht werden, wobei alle Auslegungselemente (grammatikalisches, historisches, zeitgemässes, systematisches und teleologisches Element [vgl. SVR 2005 ALV Nr. 6 S. 20 E. 3.3]) zu berücksichtigen sind (Methodenpluralismus). Dabei kommt es namentlich auf den Zweck der Regelung, die dem Text zugrunde liegenden Wertungen sowie auf den Sinnzusammenhang an, in dem die Norm steht. Die Entstehungsgeschichte ist zwar nicht unmittelbar entscheidend, dient aber als Hilfsmittel, um den Sinn der Norm zu erkennen. Namentlich zur Auslegung neuerer Texte, die noch auf wenig veränderte Umstände und ein kaum gewandeltes Rechtsverständnis treffen, kommt den Materialien eine besondere Bedeutung zu. Vom Wortlaut darf abgewichen werden,

wenn triftige Gründe dafür bestehen, dass er nicht den wahren Sinn der Regelung wiedergibt. Sind mehrere Auslegungen möglich, ist jene zu wählen, die der Verfassung am besten entspricht. Allerdings findet auch eine verfassungskonforme Auslegung ihre Grenzen im klaren Wortlaut und Sinn einer Gesetzesbestimmung (BGE 143 V 114 E. 5.2 S. 119).

5.4

5.4.1 Der Wortlaut von Art. 14 Abs. 2 EG KUMV („Der Regierungsrat hat [...] so festzulegen, dass“ und „Er hat dabei insbesondere auf [...] zu achten“) lässt keinen Interpretationsspielraum offen und ist insofern eindeutig, als es sich dabei – mit der Vorinstanz (vgl. act. II 44, E. 5.3) – um einen Auftrag an den Regierungsrat handelt, die Anspruchsberechtigung so festzulegen, dass die Bezügerquote von Prämienverbilligungen im Bereich von 25 bis 45% der Kantonsbevölkerung zu liegen kommt. Dies charakterisiert die Bestimmung als Delegationsnorm. Anders als die Beschwerdeführerin namentlich noch im Schreiben vom 17. Februar 2014 (act. IIA 2) sowie in der Einsprache vom 24. April 2014 (act. IIA 15 f.) geltend machte, begründet Art. 14 Abs. 2 EG KUMV für sich allein keinen direkten (justiziablen) Anspruch auf Prämienverbilligung, lässt sich gestützt darauf doch weder Bestand noch Höhe eines individuellen Anspruchs auch nur ansatzweise bestimmen. Insbesondere regelt die Norm das für dessen Beurteilung und massliche Festsetzung konstitutive Kriterium der massgeblichen Einkommensgrenze nicht, sondern gibt lediglich eine Bandbreite von 25 bis 45% der Kantonsbevölkerung an, welche in den Genuss von Prämienverbilligungen kommen soll. Vielmehr delegiert Art. 14 Abs. 2 EG KUMV die Ausgestaltung der Anspruchsberechtigung respektive die Festlegung der einzelnen anspruchsbegründenden Tatbestandvoraussetzungen für die Gewährung der Prämienverbilligung – in Ausführung der in den Art. 15 bis 20 EG KUMV geregelten gesetzlichen Rahmenbedingungen – an den Regierungsrat. Dies anerkennt im vorliegenden Beschwerdeverfahren auch die Beschwerdeführerin, indem sie nunmehr von einer „klassischen Delegationsnorm“ ausgeht (vgl. Beschwerde, S. 4 Ziffer 16).

5.4.2 Es steht sodann fest und stellt auch die Beschwerdeführerin nicht in Abrede, dass der Grosse Rat des Kantons Bern im Lichte von Art. 69

Abs. 2 der Verfassung des Kantons Bern vom 6. Juni 1993 (KV; BSG 101.1) grundsätzlich berechtigt ist, seine (rechtsetzenden) Befugnisse an den Regierungsrat zu delegieren. Sodann ist mit Blick auf Art. 69 Abs. 4 KV – dessen Vorgaben im Rahmen von Art. 15 ff. EG KUMV ohne weiteres eingehalten wurden – sowie der einschlägigen Rechtsprechung zur Zulässigkeit der Gesetzesdelegation an die Exekutive (vgl. BGE 128 I 113 E. 3c S. 122) zu Recht auch unbestritten, dass der Regierungsrat dem Grundsatz nach berechtigt ist – und es ohne weiteres auch im vorliegend massgebenden Beurteilungszeitraum (vgl. E. 3.2 vorne) war –, die für die massliche Festsetzung der Prämienverbilligung relevanten Einkommensklassen bzw. -grenzen auf der hierarchisch tieferrangigen Normstufe der KKVV festzulegen.

5.5 Mittels Auslegung (vgl. E. 5.3 vorne) ist jedoch zu prüfen, ob es sich bei der in Art. 14 Abs. 2 EG KUMV genannten Bezügerquote von 25 bis 45% der Kantonsbevölkerung um einen blossen Zielwert im Sinne eines Sozialziels handelt oder ob die nämliche Bandbreite respektive insbesondere die streitgegenständlich interessierende untere Grenze von 25% ungeachtet der Höhe des einer allfälligen Prämienverbilligung zu Grunde liegenden massgeblichen Einkommens im Sinne eines anspruchsbegründenden Wertes zwingend zu beachten ist.

5.6

5.6.1 Wie in E. 5.4.1 vorne dargelegt, formuliert Art. 14 Abs. 2 EG KUMV unter dem Titel „Prämienverbilligung“, dem Untertitel „Anspruch“ sowie der Marginalie „Anspruchsberechtigung“ einen Auftrag an den Regierungsrat, den Bezügerkreis von Prämienverbilligungen qualitativ so festzulegen, dass quantitativ – mit Bezug auf die Kantonsbevölkerung – eine Bezügerquote von 25 bis 45% resultiert. Art. 15 EG KUMV umschreibt – wie dargelegt (vgl. E. 5.1 vorne) – den unbestimmten Rechtsbegriff der bescheidenen wirtschaftlichen Verhältnisse und die Art. 16 bis 19 EG KUMV regeln die Grundsätze, nach welchen die finanziellen, persönlichen und wirtschaftlichen Verhältnisse der leistungsansprechenden Person zu beurteilen sind. Demnach stellt Art. 14 Abs. 2 EG KUMV und der hier namentlich interessierende Satz 1 sowohl vom Wortlaut wie von seiner systematischen Stellung im Gesetz her – gleichsam als

Eingangsbestimmung unter dem Titel „Prämienverbilligung“ – einen einleitenden Grundsatz auf.

Anders als die Beschwerdeführerin annimmt (vgl. Beschwerde, S. 4, Ziffer 17), ist damit für die Beantwortung der Frage nach dessen materiellem Gehalt bzw. der Tragweite von Art. 14 Abs. 2 Satz 1 EG KUMV jedoch noch nichts gewonnen. Näherer Betrachtung bedarf die Frage nach dessen Bedeutung im gesamten, die Prämienverbilligung regulierenden Normgefüge. Insoweit fällt auf, dass die in Art. 14 Abs. 2 Satz 1 EG KUMV genannte Bandbreite von 25 bis 45% der Kantonsbevölkerung weder in den Art. 15 ff. EG KUMV – welche die materiellen Anspruchsvoraussetzungen auf Gesetzesstufe regeln – noch in der KKVV nochmals Erwähnung findet, sei es explizit oder auch nur durch einen Verweis. Von Interesse ist namentlich Art. 20 EG KUMV, welcher die Voraussetzungen für die Bestimmung der Höhe der Prämienverbilligung in den Grundzügen regelt: Nach dessen Absätzen 1 und 2 erfolgt sowohl die (vom Regierungsrat) vorzunehmende Abstufung der Verbilligung der Prämien (vgl. Abs. 1) als auch die Bestimmung der Höhe der Prämienverbilligung (vgl. Abs. 2) allein nach Massgabe des nach den Art. 15 bis 19 EG KUMV zu bestimmenden massgebenden Einkommens sowie nach der Prämienregion. Anderweitige Kriterien nennen weder Art. 20 EG KUMV noch die Art. 15 bis 19 EG KUMV, auf welche Abs. 2 von Art. 20 EG KUMV verweist. Stellen demnach die Art. 15 bis 20 EG KUMV weder Bestand noch Höhe der individuellen Prämienverbilligung dergestalt unter Vorbehalt von Art. 14 Abs. 2 EG KUMV, dass der Schwellenwert von 25% der Kantonsbevölkerung in jedem Fall – unabhängig von der effektiven Höhe des massgebenden Einkommens – zu beachten wäre, kann entgegen der Beschwerdeführerin keine Rede davon sein, dass die 25%-Untergrenze „das wesentliche Kriterium“ bildet (vgl. Beschwerde, S. 5, Ziffer 17). Nichts anderes folgt aus den Bestimmungen der Art. 4 ff. KKVV, insbesondere den Art. 10 bis 10g, welche die für die Höhe der Prämienverbilligung massgeblichen Einkommensgrenzen abschliessend definieren, jedoch keinen Hinweis auf Art. 14 Abs. 2 Satz 1 EG KUMV enthalten. Würde die Untergrenze von 25% als notwendige Voraussetzung im Hinblick auf den Bestand eines Leistungsanspruchs verstanden, so wäre in Anbetracht der diesfalls erheblichen Tragweite der Bestimmung zu

erwarten, dass der Gesetzgeber in den Art. 15 ff. EG KUMV und namentlich in Art. 20 EG KUMV, gegebenenfalls auch in den einschlägigen Artikeln der KKV, einen entsprechenden Vorbehalt angebracht hätte. Dies unterblieb jedoch, womit es Art. 14 Abs. 2 EG KUMV an einem hinreichenden Bezug zu den übrigen, die materiellen Leistungsvoraussetzungen regelnden Bestimmungen des EG KUMV, fehlt, was darauf hindeutet, dass der Gesetzgeber dieser Norm keine für den Leistungsanspruch konstitutive Bedeutung zukommen lassen wollte.

Demnach kann – entgegen der Beschwerdeführerin – nicht davon ausgegangen werden, dass Art. 14 Abs. 2 Satz 1 EG KUMV einen „klar definierten Rahmen für die Verordnung und den Kreis der Anspruchsberechtigten“ vorgibt (vgl. Beschwerde, S. 9, Ziffer 37). Ein solcher Normzweck ergibt sich aufgrund der Bedeutung der Bestimmung im Normgefüge nicht; vielmehr werden die materiellen Anspruchsvoraussetzungen in den Art. 15 bis 20 EG KUMV auf Gesetzesstufe und in den Art. 4 ff. KKV auf Verordnungsebene abschliessend definiert, wobei jeglicher Verweis auf Art. 14 Abs. 2 EG KUMV fehlt. Bereits dieser Umstand weist Art. 14 Abs. 2 Satz 1 EG KUMV als blosses Sozialziel aus.

5.6.2 Zu keinem anderen Schluss führt die historische Auslegung von Art. 14 Abs. 2 EG KUMV, wobei mit Blick auf den vorliegend massgebenden Beurteilungszeitraum (vgl. E. 3.2 vorne) namentlich die Materialien vor 2014 interessieren:

5.6.2.1 Nach Einführung des KVG am 1. Januar 1996 regelte der Kanton Bern die Prämienverbilligung vorerst allein auf der Ebene von Verordnungen, wobei die Anspruchskriterien laufend verfeinert und schliesslich mit Erlass der EG KUMV per 1. Januar 2001 ins ordentliche Recht überführt wurden (vgl. Vortrag des Regierungsrates an den Grossen Rat des Kantons Bern vom 20. Oktober 1999 betreffend das EG KUMV, in: Tagblatt des Grossen Rates 2000, Beilage 10, S. 1 und 3). Zu Art. 14 EG KUMV führte der Regierungsrat aus, die Anspruchsberechtigung sei so festzulegen, dass mindestens 25 und höchstens 50% der Bürgerinnen und Bürger in den Genuss einer Verbilligung kämen, womit der Kanton innerhalb der vom Bundesrat vorgeschlagenen Bandbreiten liege. Der Regie-

rungrat habe dabei die Anspruchskriterien so festzulegen, dass insbesondere Familien mit Kindern in den Genuss einer Verbilligung gelangten. Damit werde die bisherige Praxis fortgeführt und dem am 19. März 1996 vom Grossen Rat überwiesenen Postulat Kaufmann (032/96) Einföhrungsgesetzgebung/Krankenversicherungsgesetz (Prämienverbilligung) entsprochen (Beilage 10, S. 8).

Dem vom Regierungsrat referierten Postulat Kaufmann (032/96) lag der Antrag zugrunde, die bis Ende 2000 massgebende Verordnung über die Durchführung des Versicherungsobligatoriums und über die Verbilligung der Prämien in der obligatorischen Krankenversicherung (KKVV, BSG 842.114) dahingehend anzupassen, dass die Ziele des neuen KVG eingehalten seien und die Bundes- und Kantonssubventionen voll eingesetzt würden, wobei insbesondere die obere Bezugsgrenze für verbilligte Prämien und die Kinderabzüge entsprechend hinaufzusetzen seien; gegebenenfalls sei eine Erhöhung der kantonalen Beiträge vorzusehen (Tagblatt des Grossen Rates 1996, S. 287). Das Postulat übte insbesondere Kritik am Umstand, dass die vom Regierungsrat zur Prämienverbilligung berechtigende Einkommensobergrenze wie auch die Prämienverbilligungen als solche zu tief ausgefallen seien und der Kanton Bern mit einer Subventionsausschöpfung von lediglich 90% der Bundessubventionen und einer damit einhergehenden Einsparung mit Bezug auf die eigenen Beiträge „auf dem Buckel der unteren Einkommen“ spare. In seiner schriftlichen Stellungnahme vom 14. Februar 1996 verwies der Regierungsrat auf die beschlossenen Sparmassnahmen, welche vorsähen, allein 90% des vom Bund vorgegebenen Verbilligungsvolumens zu realisieren (S. 287). Ferner sei er bereit, „im Rahmen der zur Verfügung stehenden Mittel“ die Einkommensgrenzen für Familien mit Kindern zu überprüfen; dagegen lehne er es u.a. ab, die kantonalen komplementären Beiträge über den vom Bund vorgegebenen Betrag hinaus zu erhöhen (vgl. S. 288).

Das vom Regierungsrat vorgeschlagene EG KUMV gab bei der parlamentarischen Beratung weder im Rahmen der Eintretensdebatte noch in der Detailberatung zu grundsätzlicher Kritik Anlass. Namentlich fand die damalige Aussage des Regierungsrates, wonach die finanzielle

Ausgestaltung der Prämienverbilligung unter dem Vorbehalt der zur Verfügung stehenden finanziellen Mittel steht, Eingang in aArt. 30 Abs. 2 EG KUMV (in Kraft gestanden bis 31. Dezember 2007), wonach der Regierungsrat „diesen Beitrag“ (gemeint ist der vom Bund für die Prämienverbilligung bereitgestellte Beitrag [vgl. Abs. 1]) unter Berücksichtigung der finanziellen Lage des Kantons kürzen konnte (BAG 00-135; vgl. auch E. 4.1.1 vorne). Ein Antrag, welcher aus „sozialpolitischen“ und „volkswirtschaftlichen“ Gründen die Streichung von aArt. 30 Abs. 2 EG KUMV verlangte, unterlag (Tagblatt des Grossen Rates 2000, S. 277 und 279), wobei diverse Votanten der Ratsmehrheit auf die Notwendigkeit eines gewissen finanziellen Handlungsspielraums in der Zukunft hinwiesen (vgl. Tagblatt des Grossen Rates 2000, Votum Luginbühl, S. 279). Sodann nahm der Grosse Rat auch Art. 14 EG KUMV diskussionslos an, nachdem die zuständige Kommission die vorgesehene Bezügerquote auf 25 bis 45% (statt 50%) herabgesetzt hatte (Tagblatt des Grossen Rates 2000, S. 199 und 276). Auch wenn in der Ratsdebatte darauf hingewiesen wurde, dass die Festlegung der Bezügerquote auf 25 bis 45% „der heutigen Situation“ entspreche, wonach ein Drittel der Bevölkerung in den Genuss von Prämienverbilligungen komme und man dies in der Kommission „bewusst so gewählt“ (vgl. Tagblatt des Grossen Rates 2000, Votum Iseli, S. 272) und der Kanton ab 1997 gemäss Votum Luginbühl jeweils 100% der Bundesbeiträge ausgeschöpft habe (Tagblatt des Grossen Rates 2000, S. 274), so ändert dies nichts daran, dass in den Materialien keinerlei Hinweise dahingehend bestehen, wonach der Gesetzgeber beabsichtigt hätte, die in Art. 14 Abs. 2 EG KUMV genannte Untergrenze als Anspruchsgrundlage zu verstehen. Im Gegenteil sprach sich der letztgenannte Votant ebenfalls dafür aus, aArt. 30 Abs. 2 EG KUMV in der vom Regierungsrat vorgeschlagenen Fassung zu übernehmen (vgl. Tagblatt des Grossen Rates 2000, Votum Iseli, S. 278).

Dass der Gesetzgeber bereits nach damaligem Rechtsverständnis das Prämienverbilligungswesen im Rahmen der finanziellen Möglichkeiten ausgestaltet wissen wollte und Art. 14 Abs. 2 EG KUMV insoweit nicht als Anspruchs-, sondern als Zielnorm auffasste, folgt auch aus dem Vortrag des Regierungsrates vom 16. August 2006 an den Grossen Rat betreffend die Änderung des EG KUMV (Tagblatt des Grossen Rates 2006, Beilage

29), worin der Regierungsrat im Hinblick auf die Bandbreite von 25 bis 45% von einem „Leistungsziel“ spricht und die Kompetenz beansprucht, den Kantonsteil zu kürzen, wenn es die finanzielle Situation gebietet (vgl. a.a.O., S. 2).

5.6.2.2 An diesem Rechtsverständnis von Art. 14 Abs. 2 EG KUMV hat auch die Einführung des NFA (vgl. E. 4.1.2 vorne) nichts geändert: Zwar wurde zufolge der Änderung des KVG, wonach die Kantone fortan verpflichtet waren, die Bundesbeiträge immer voll auszuschöpfen, aArt. 30 Abs. 2 EG KUMV aufgehoben (vgl. Tagblatt des Grossen Rates 2006, Beilage 29, S. 7). Indem jedoch auch keine feste Aufstockungspflicht durch eigene Beiträge mehr bestand, lässt sich daraus nicht der Schluss ziehen, die finanzielle Situation des Kantons hätte fortan keinen Einfluss mehr auf die Ausgestaltung des Prämienverbilligungswesens. Zwar hatte der Bundesgesetzgeber das Leistungsziel im Sinne von Art. 65 Abs. 1^{bis} KVG erweitert (vgl. E. 4.1.1 vorne); es obliegt jedoch weiterhin den Kantonen, die Grenzen für die unteren und mittleren Einkommen selber zu bestimmen (vgl. Tagblatt des Grossen Rates 2006, Beilage 29, S. 3). Ferner wurden diverse weitere Bestimmungen des EG KUMV geändert (vgl. BAG 07-86). Es bestehen jedoch keine Hinweise in den Materialien, welche auf eine seit der Einführung des NFA geänderte Interpretation hinsichtlich der Tragweite von Art. 14 Abs. 2 EG KUMV schliessen lassen. Im Gegenteil wurde die Änderung des EG KUMV am 28. November 2006 vom Grossen Rat oppositionslos angenommen (Tagblatt des Grossen Rates 2006, S. 1121). Am 1. Januar 2008 trat sie in Kraft.

5.6.3 Indem der Gesetzgeber seit der Einführung des KVG die gesetzliche und verordnungsmässige Ausgestaltung der Prämienverbilligung und namentlich den Umfang des Bezügerkreises stets von den zur Verfügung stehenden finanziellen Mitteln abhängig machte, bestätigt die historische Auslegung den in E. 5.6.1 ermittelten Normzweck, wonach es sich bei der Delegationsnorm (vgl. E. 5.4 vorne) des Art. 14 Abs. 2 EG KUMV – und insbesondere beim hier interessierenden Satz 1 der Bestimmung, welcher dem Regierungsrat aufträgt, die Anspruchsberechtigung so festzulegen, dass 25 bis 45% der Kantonsbevölkerung in den Genuss einer Verbilligung gelangen – um eine

blosse Zielnorm handelt, an der sich die Ausgestaltung der Prämienverbilligung zu orientieren hat. Dieser auf dem Wege der Auslegung ermittelte Normzweck steht denn auch ohne weiteres im Einklang mit den bundesrechtlichen Vorgaben (vgl. E. 4.1.2 und 4.2 vorne).

6.

6.1 Auch wenn Sozialziele keine individuellen Ansprüche begründen und insbesondere – wie vorliegend – unter finanziellem Vorbehalt stehen (vgl. Art. 41 Abs. 3 und 4 der Bundesverfassung [BV; SR 101]; ferner Art. 30 KV, dessen Sozialziele im Unterschied zu den in Art. 29 KV geregelten Sozialrechten keinen Anspruch begründen), so statuieren sie doch eine Handlungspflicht für die Organe auf allen Stufen des Bundesstaates (vgl. (PASCAL COULLERY/PAUL MEYER, 12. Kapitel: Gesundheits- und Sozialhilferecht, in: Markus Müller/Reto Feller [Hrsg.], Bernisches Verwaltungsrecht, 2013, S. 688). Es geht mit andern Worten um programmatisch formulierte Handlungsaufträge. Für die unmittelbare Umsetzung solcher offen formulierten Ziele durch die Gerichte bleibt wenig Raum (ULRICH HÄFELIN/WALTER HALLER/HELEN KELLER, Schweizerisches Bundesstaatsrecht, 7. Aufl. 2008, Rz. 912).

6.2 Nach dem Dargelegten (vgl. E. 5.6.2 vorne) hat der Kanton Bern seit dem Inkrafttreten des NFA bei der Ausgestaltung des Prämienverbilligungswesens das durch Art. 65 Abs. 1 und 1^{bis} KVG vorgegebene Leistungsziel des Bundes zwingend zu garantieren (vgl. E. 2.1 vorne) und im Übrigen den Beitrag des Bundes durch eigene Beiträge soweit zu ergänzen, dass die individuelle Prämienverbilligung nach dem EG KUMV gewährleistet ist (vgl. Art. 30 EG KUMV). Dabei soll er sich – mit Blick auf das Auslegungsergebnis (vgl. E. 5.6.3 vorne) – im Rahmen der finanziellen Möglichkeiten am in Art. 14 Abs. 2 EG KUMV festgehaltenen Sozialziel orientieren (vgl. E. 6.1 vorne). Für die vorliegend streitigen Belange (Anspruchsperiode 1. Halbjahr 2014) unerheblich ist dagegen, welche Bedeutung dem in der nämlichen Bestimmung enthaltenen Sozialziel allenfalls im Lichte des Ergebnisses der Volksabstimmung vom 28. Februar 2016 zur Gesetzesänderung vom 22. Januar 2015 mit Blick auf künftige Gesetzes-

bzw. Verordnungsänderungen beigemessen werden kann. Anzuführen bleibt immerhin, dass auch das damalige Referendumskomitee mit Bezug auf die 25%-Untergrenze offensichtlich allein von einem Sozialziel ausging (vgl. Botschaft des Grossen Rates zur Kantonalen Volksabstimmung vom 28. Februar 2016).

6.3 Im Sinne eines weiteren Zwischenfazits ist somit festzuhalten, dass die Beschwerdeführerin den geltend gemachten (individuellen) Rechtsanspruch nicht direkt aus dem Gesetz abzuleiten vermag (vgl. E. 5.4.1 vorne) und es dem Regierungsrat ohne weiteres zustand, die Anspruchsberechtigung auf Prämienverbilligung entsprechend der finanziellen Möglichkeiten des Kantons auszugestalten. Dabei hatte er sich indessen am Leistungsziel von Art. 14 Abs. 2 Satz 1 EG KUMV zu orientieren (vgl. E. 6.1 vorne) und im Übrigen darauf zu achten, dass insbesondere Familien entlastet werden (Satz 2). Nachfolgend ist deshalb zu prüfen, ob der Regierungsrat diesen Grundsätzen im Rahmen der Änderung der KKV vom 30. Oktober 2013 Rechnung getragen bzw. sich an den ihm in Art. 14 Abs. 2 Satz 1 EG KUMV vorgegebenen Delegationsrahmen gehalten hat oder ob er mit der vorliegend einzig interessierenden Senkung des massgeblichen Einkommens von Fr. 35'000.-- auf Fr. 31'000.-- in der vierten Einkommensklasse übergeordnetes Recht verletzt mit der Folge, dass eine Anwendung der entsprechenden Verordnungsbestimmung versagt bliebe (zur Auslegung von Verordnungsrecht, vgl. BGE 142 V 299 E. 5.1 S. 307).

7.

7.1 Nachdem sich im Frühling 2012 für die Jahre ab 2014 ein strukturelles Defizit in der Grössenordnung von 400 bis 450 Mio. Franken abgezeichnet hatte, leitete der Regierungsrat des Kantons Bern im Juni 2012 eine umfassende Angebots- und Strukturüberprüfung ein (ASP 2014), mit der Zielsetzung, den Kantonshaushalt möglichst rasch wieder ins Lot zu bringen. Dabei ging es nicht darum, einen im Voraus bestimmten Betrag einzusparen, sondern für den Kanton Bern einen nachhaltig ausgeglichenen Finanzhaushalt zu erreichen. Gestützt auf zwei Analysen

des Wirtschaftsforschungsinstituts BAKBASEL beauftragte der Regierungsrat die Direktionen mit der Erarbeitung von Massnahmen, mit deren Umsetzung der Kanton Bern sein Angebot und seine Strukturen anpassen und auf ein Kostenniveau von 92% senken könnte (vgl. Angebots- und Strukturüberprüfung [ASP 2014], Bericht des Regierungsrates an den Grossen Rat vom 26. Juni 2013, S. 4 ff.). Als eine der Massnahmen beschloss der Regierungsrat die Senkung der Ausgaben bei der Prämienverbilligung im Jahr 2014 um 20 Millionen Franken und die Anpassung der entsprechenden Verordnungsbestimmungen. Gemäss dem Vortrag der JGK an den Regierungsrat zur Änderung der KKVV vom 30. Oktober 2013, sollte die Sparmassnahme mittels einer Reduktion der Zahl der anspruchsberechtigten Personen umgesetzt werden, indem die fünfte Einkommensklasse (sogenannte „Familienkategorie“) aufgehoben und die Einkommensobergrenze der vierten Einkommensklasse von Fr. 35'000.-- auf Fr. 31'000.-- gesenkt wird (S. 2 f.). Per 1. Januar 2014 traten die entsprechenden Änderungen der KKVV in Kraft (BAG 13-96 und BAG 14-21).

7.2 Zunächst lässt sich gemäss den Ausführungen in E. 6 vorne in grundsätzlicher Hinsicht nicht beanstanden, dass der Regierungsrat mit Blick auf die (unbestrittenermassen) angespannte finanzielle Situation im Kanton Bern (vgl. E. 7.1 hiavor) Sparmassnahmen u.a. im Bereich des Prämienverbilligungswesens beschlossen und umgesetzt hat. In concreto ist weiter festzuhalten, dass Art. 14 Abs. 2 Satz 1 EG KUMV in seiner Eigenschaft als Sozialnorm keine rechtsverbindliche Handlungsanordnung an den Verordnungsgeber enthält. Wenngleich auch einem Sozialziel im Hinblick auf die gesetzliche Ausgestaltung der Anspruchsgrundlagen nicht jegliche Bedeutung abzusprechen ist und die rechtsetzende Behörde sich daran zu orientieren hat (vgl. E. 6.1 vorne), so ist mit Blick auf die Rechtsnatur der nämlichen Bestimmung festzustellen, dass dem (allein) programmatischen Handlungsauftrag des Art. 14 Abs. 2 Satz 1 EG KUMV Genüge getan ist, wenn der Regierungsrat im Rahmen seiner Kompetenz zur Verordnungsgebung Sinn und Zweck der Prämienverbilligung, Personen in bescheidenen finanziellen Verhältnissen die wirtschaftliche Last der Krankenversicherungsprämien zu mildern, nicht gleichsam vereitelt (vgl. E. 4.2).

Von einer solchen Vereitelung kann mit Bezug auf die am 30. Oktober 2013 erlassenen Änderungen der KKVV respektive der vorliegend interessierenden Herabsetzung der vierten Einkommensklasse von Fr. 35'000.-- auf Fr. 31'000.-- keine Rede sein. Zwar hat sich im Rahmen der gerichtlich durchgeführten Abklärungen die von der Beschwerdeführerin beschwerdeweise geäusserte Vermutung, im Jahre 2014 hätten weniger als 25% der Kantonsbevölkerung Prämienverbilligungen bezogen (vgl. Beschwerde, S. 3, Ziffer 11), gemäss den entsprechenden Angaben des Beschwerdegegners in der Beschwerdeantwort vom 15. März 2017 (vgl. S. 2) bestätigt (vgl. auch prozessleitende Verfügung vom 28. März 2017). Ob die Beschwerdeführerin mit ihrem (unbestritten gebliebenen) massgebenden Einkommen von Fr. 31'900.-- (vgl. E. 3.1 vorne) tatsächlich zu den 25% der Kantonsbevölkerung mit den tiefsten Einkommen gehört, steht freilich nicht fest, kann jedoch offen bleiben: Denn aus den Ergebnissen der gerichtlichen Erhebungen folgt, dass im Zeitraum der nachgefragten Jahre 2012 bis 2015 die Bezügerquote in einer Bandbreite von 22.47 bis 28.98% lag respektive allein für das Jahr 2014 mit einer Bezügerquote von 22.47% eine Unterschreitung der Untergrenze von 25% resultierte. Dabei ist aber zu beachten, dass mit Wirkung ab 1. Juli 2014 die Einkommensobergrenze nochmals auf Fr. 30'500.-- gesenkt wurde (vgl. BAG 14-38; in Kraft gestanden bis 30. Juni 2016 [vgl. BAG 16-029]), sich jedoch im Jahr 2015 bei unveränderten (und im Vergleich zur vorliegenden Beurteilungsperiode demnach tieferen) Einkommensgrenzen wiederum eine Bezügerquote von 26.62% ergab, was die im Jahr 2014 erfolgte Unterschreitung der 25%-Untergrenze nach der Aktenlage als Ausnahme erscheinen lässt. Davon abgesehen, lässt die Verfehlung der anvisierten Bezügerquote keineswegs darauf schliessen, dass damit der Zweck der Prämienverbilligung gleichsam unterlaufen worden wäre, besteht doch zwischen der im Rahmen des Leistungsziels festgehaltenen 25%-Untergrenze und dem Anteil der Bevölkerung, welcher tatsächlich in wirtschaftlich bescheidenen Verhältnissen lebt, offensichtlich kein direkter Zusammenhang respektive sagt allein der Umstand, statistisch zum einkommensschwächsten Viertel der Bevölkerung zu gehören, noch nichts über die effektive (und für die Festsetzung der Prämienverbilligung massgebliche) Höhe des Einkommens aus. Denn wie in E. 5.6.1 vorne dargelegt, determiniert Art. 14 Abs. 2 EG Satz 1 EG KUMV den unbestimmten Rechtsbegriff der bescheidenen wirtschaftlichen

Verhältnisse gerade nicht und der Norm kommt für die Bestimmung des Bezügerkreises keine anspruchsbegründende Bedeutung zu.

Schliesslich ist mit Bezug auf die Kritik der Beschwerdeführerin, wonach es „trotz vielen Variablen problemlos möglich sein“ sollte, das massgebende Höchstekommen so festzulegen, dass der gesetzlich vorgegebene Zielbereich eingehalten werde (vgl. Replik, S. 3, Ziffer 8) Folgendes festzuhalten: Beschwerdegegner und Vorinstanz haben im Rahmen des vorliegenden Verfahrens überzeugend dargelegt, dass im Oktober 2013 exakte Prognosen für das Jahr 2014 noch nicht möglich waren (vgl. Vernehmlassung der Vorinstanz vom 16. Februar 2017; Beschwerdeantwort vom 15. März 2017). Dass im Lichte solcher Ungewissheiten der Regierungsrat im Vortrag vom 30. Oktober 2013 zur Änderung der KKVV auch auf eine mögliche Unterschreitung des Leistungsziels von Art. 14 Abs. 2 Satz 1 EG KUMV um „schätzungsweise“ zwei bis drei Prozent hinwies (vgl. S. 2), macht denn auch klar, dass er sich am unteren Zielwert orientierte, indessen im Rahmen seines finanzpolitischen Handlungsspielraums (vgl. dazu E. 5.6.2 vorne) auch in Kauf nahm, den unteren Zielwert um zwei bis drei Prozent zu unterschreiten. Gemäss den bereits genannten, im gerichtlichen Verfahren getroffenen Erhebungen lagen in den Jahren 2014 bzw. 2015 die Abweichungen vom unteren Zielwert mit 22.47% (2014) und 26.6% (2015) denn auch im Bereich dieser Bandbreite. Im Rahmen prognostischer Schätzungen überwiegend nicht beeinflussbarer Faktoren sind denn Abweichungen vom Zielwert innerhalb einer Bandbreite von 10% auch als gering zu bezeichnen. Dass in diesem Sinne der Regierungsrat bei der Umsetzung der Sparmassnahme auch eine Unterschreitung der 25%-Untergrenze in Kauf nehmen durfte, steht nach den Ausführungen zur Rechtsnatur von Art. 14 Abs. 2 Satz 1 EG KUMV hiervor ausser Frage; anders zu entscheiden hiesse, der Bestimmung anspruchsbegründende Relevanz zuzuschreiben, was dem Dargelegten zufolge der Intention des Gesetzgebers zuwiderliefe (vgl. E. 6 vorne).

7.3 Zusammenfassend hat der Regierungsrat mit der am 30. Oktober 2013 vorgenommenen Änderung der KKVV (BAG 13-96) respektive mit der darin erfolgten Herabsetzung der vierten Einkommensklasse von Fr. 35'000.-- auf Fr. 31'000.-- seine Kompetenzen nicht überschritten. Ent-

sprechend war der Beschwerdegegner befugt, den Leistungsanspruch der Beschwerdeführerin nach Massgabe der am 1. Januar 2014 in Kraft getretenen Änderung der KKVV zu beurteilen.

8.

8.1 Schliesslich macht die Beschwerdeführerin geltend, der Regierungsrat habe am 30. Oktober 2013 zwar die KKVV geändert, dabei aber Art. 10c Abs. 1 KKVV unverändert gelassen. Dort sei die massgebende Familieneinkommensgrenze von Fr. 35'000.-- geblieben. Erst später habe „jemand“ das Versehen bemerkt, so dass Art. 10c KKVV erst mit dem Regierungsratsbeschluss vom 22. Januar 2014 geändert worden sei. Dieser Beschluss sei fünf Tage danach in Kraft getreten. Allein aus diesem Grund ständen der Beschwerdeführerin für die Tochter C._____, Prämienverbilligungen für zwei Monate zu (vgl. Beschwerde, S. 3, Ziffer 10).

8.2 In der vom 1. Januar bis 23. Februar 2014 gültigen Fassung lautete Art. 10c Abs. 1 KKVV wie folgt: „Zählen junge Erwachsene nach Artikel 5 zur Familie ihrer Eltern, erhalten sie 50 Prozent der Prämie verbilligt, wenn das massgebende Familieneinkommen 35 000 Franken nicht übersteigt“ (BAG 13-96 und 11-106). Mit der am 24. Februar 2014 – in beiden Sprachfassungen – in Kraft getretenen Berichtigung (vgl. E. 2.4.2 vorne; vgl. ferner Vortrag der JGK an den Regierungsrat zur Berichtigung der KKVV vom 22. Januar 2014) wurde auch diese Einkommensgrenze auf Fr. 31'000.-- herabgesetzt.

8.3 Wie auch die Beschwerdeführerin anerkennt, handelt es sich bei der ursprünglichen Nichtanpassung von Art. 10c Abs. 1 KKVV offensichtlich um ein Versehen des Verordnungsgebers:

Nach der Rechtsprechung darf vom klaren, d.h. eindeutigen und unmissverständlichen Wortlaut ausnahmsweise abgewichen werden, wenn triftige Gründe dafür vorliegen, dass der Wortlaut nicht den wahren Sinn der Bestimmung wiedergibt. Solche Gründe können sich aus der Entstehungsge-

schichte der Bestimmung, aus ihrem Sinn und Zweck oder aus dem Zusammenhang mit andern Vorschriften ergeben (BGE 142 V 129 E. 5.2.1 S. 134).

Zunächst ist darauf hinzuweisen, dass gemäss dem Vortrag der JGK an den Regierungsrat zur Änderung der KKV vom 30. Oktober 2013 die fünfte Einkommensklasse aufgehoben und die Einkommensobergrenze der vierten Einkommensklasse von Fr. 35'000.-- auf Fr. 31'000.-- gesenkt werden sollte (vgl. E. 7.1 vorne). Diese Massnahmen betreffen sämtliche Artikel der KKV, welche auf die Einkommensklassen Bezug nehmen, weshalb bereits dieser Umstand die Nichtanpassung von Art. 10c Abs. 1 KKV als ein offensichtliches Versehen des Ordnungsgebers ausweist. Sodann legt der Beschwerdegegner in seiner Beschwerdeantwort vom 15. März 2017 (vgl. S. 5, zu Ziffer 10 der Beschwerde) überzeugend dar, dass nach Art. 19 Abs. 2 EG KUMV die Familie als Einheit zu betrachten ist und eine Regelung, wonach nur die zur Familie zählenden Kinder, nicht aber die anderen Familienmitglieder Prämienverbilligungen erhalten sollen, gegen die besagte Bestimmung verstossen würde (vgl. auch Tagblatt des Grossen Rates 2000, Beilage 10, S. 9 f.). Die Beschwerdeführerin stellt nicht in Frage, dass die Tochter C. _____, im vorliegend massgeblichen Zeitraum (vgl. E. 3.2 vorne) im Sinne von Art. 5 KKV zur Familie zählte bzw. sich ihr Anspruch von demjenigen ihrer Mutter ableitete. Eine getrennte Beurteilung der bescheidenen wirtschaftlichen Verhältnisse nach einzelnen Familienmitgliedern fällt demnach ausser Betracht. Dem hält die Beschwerdeführerin replikweise einzig entgegen, die „schlüdrig“ erfolgte Revision des KKV lasse sich „nicht mit Auslegungstheorien korrigieren“ (vgl. Replik, S. 3, Ziffer 6). Dies trifft – mit Blick auf die eingangs dargelegte höchstrichterliche Praxis – nicht zu. Daran vermag auch die rechtsetzungs-technisch womöglich misslungene Berichtigung von Art. 10c Abs. 1 KKV nichts zu ändern. Im Übrigen lässt sich den Materialien weder ein Hinweis entnehmen noch trägt die Beschwerdeführerin substantielle Argumente vor, aus welchen sachlich nachvollziehbaren Gründen ausschliesslich mit Bezug auf Art. 10c Abs. 1 KKV an der bisherigen Einkommensgrenze von Fr. 35'000.-- hätte festgehalten werden sollen.

8.4 Demnach steht fest, dass der Wortlaut von Art. 10c Abs. 1 KKV in der bis am 23. Februar 2014 in Kraft gestandenen Fassung nicht den wahren Sinn der Bestimmung wiedergab. Folglich hat der Beschwerdegegner bei der Anspruchsprüfung zu Recht eine Einkommensgrenze von Fr. 31'000.-- berücksichtigt, wie sie ab 1. Januar 2014 bereits den übrigen Tatbestandsvarianten von Art. 10a und 10b sowie 10d bis 10g zugrunde gelegen hatte.

9.

Der Beschwerdeentscheid der Vorinstanz vom 5. Dezember 2016 (act. II 38-49) ist damit nicht zu beanstanden und die dagegen erhobene Beschwerde ist abzuweisen.

10.

10.1 Das Verfahren ist kostenpflichtig (vgl. Praxis des Verwaltungsgerichts gemäss Beschluss der eABK [erweiterte Abteilungskonferenz] vom 7. März 2001). Bei diesem Verfahrensausgang hat die unterliegende Beschwerdeführerin die Verfahrenskosten, gerichtlich bestimmt auf Fr. 500.--, zu tragen (Art. 108 Abs. 1 VRPG).

10.2 Die Beschwerdeführerin unterliegt vollumfänglich, weshalb sie keinen Anspruch auf eine Parteientschädigung hat (Art. 33 EG KUMV i.V.m. Art. 108 Abs. 3 VRPG). Der obsiegende Beschwerdegegner hat als Behörde im Sinne von Art. 2 Abs. 1 lit. a VRPG keinen Anspruch auf eine Parteientschädigung (Art. 33 EG KUMV i.V.m. Art. 104 Abs. 3 VRPG).

Demnach entscheidet der Einzelrichter:

1. Die Beschwerde wird abgewiesen.
2. Die Verfahrenskosten von Fr. 500.-- werden der Beschwerdeführerin auferlegt.
3. Es wird keine Parteientschädigung zugesprochen.
4. Zu eröffnen (R):
 - Fürsprecher B. _____ z.H. der Beschwerdeführerin
 - Kanton Bern, Amt für Sozialversicherungen,
 - Justiz-, Gemeinde- und Kirchendirektion des Kantons Bern
 - Bundesamt für Gesundheit

Der Einzelrichter:

Der Gerichtsschreiber:

Rechtsmittelbelehrung

Gegen dieses Urteil kann innert 30 Tagen seit Zustellung der schriftlichen Begründung beim Bundesgericht, Schweizerhofquai 6, 6004 Luzern, Beschwerde in öffentlich-rechtlichen Angelegenheiten gemäss Art. 39 ff., 82 ff. und 90 ff. des Bundesgesetzes vom 17. Juni 2005 über das Bundesgericht (BGG; SR 173.110) geführt werden.