

Bundesgericht
Tribunal fédéral
Tribunale federale
Tribunal federal

2C 463/2017, 2C 466/2017

Urteil vom 9. August 2019

II. öffentlich-rechtliche Abteilung

Besetzung
Bundesrichter Seiler, Präsident,
Bundesrichter Zünd,
Bundesrichter Donzallaz,
Bundesrichter Stadelmann,
Bundesrichter Haag,
Gerichtsschreiber Kocher.

Verfahrensbeteiligte
2C 463/2017
Einwohnergemeinde Bern, handelnd durch den Gemeinderat,
Beschwerdeführerin,
vertreten durch Rechtsanwältin Monika Binz,

und

2C 466/2017
A. _____,
Beschwerdeführer,
vertreten durch Fürsprecher Hans Keller,

gegen

Kanton Bern, handelnd durch den Regierungsrat,

Grosser Rat des Kantons Bern,
vertreten durch Rechtsanwälte Ulrich Keusen und Kathrin Lanz.

Gegenstand
Dekret (des Kantons Bern) vom 21. März 2017 über die allgemeine Neubewertung der nichtlandwirtschaftlichen Grundstücke und Wasserkräfte (AND/BE).

Sachverhalt:

A.
Im Kanton Bern ist am 1. April 1997 das Dekret des Grossen Rates vom 22. Januar 1997 über die amtliche Bewertung der Grundstücke und Wasserkräfte (ADB/BE 1997; BSG 661.543 und BAG 97-25) in Kraft getreten. Dieses beruht auf dem inzwischen ausser Kraft gesetzten Art. 109 Abs. 1 des Steuergesetzes (des Kantons Bern) vom 29. Oktober 1944 (StG/BE 1944). Dieser Bestimmung zufolge galt (Auszeichnungen durch das Bundesgericht) :

"Ein Dekret des Grossen Rates ordnet die Hauptrevision; es enthält nähere Vorschriften über die Anwendung der Bewertungsgrundsätze (Art. 54 und 55) und das Verfahren. Im Dekret können Vorschriften über das Ausmass der Neubewertung aufgestellt werden."

Ähnliches ergab sich aus Art. 53 Abs. 1 Satz 2 StG/BE 1944, der folgenden Wortlaut trug (Auszeichnung wiederum durch das Bundesgericht).

"Massgebend sind die Bewertungsgrundsätze des Art. 54, die in einem Dekret näher umschrieben werden können."

In Ausführung des ADB/BE 1997 nahm der Kanton Bern zuletzt mit Stichtag vom 1. Januar 1999 eine

allgemeine Neubewertung der Grundstücke und Wasserkräfte vor. Grundlage für die nichtlandwirtschaftlichen Grundstücke bildete dabei die Bemessungsperiode vom 1. Januar 1993 bis zum 31. Dezember 1996 (Art. 32 Abs. 1 und 2 ADB/ BE 1997). Seither ist es zu keiner weiteren allgemeinen Neubewertung gekommen.

B.

Das StG/BE 1944 wurde am 1. Januar 2001 aufgehoben und durch das Steuergesetz (des Kantons Bern) vom 21. Mai 2000 (StG/BE 2000; BSG 661.11) ersetzt. Gemäss Art. 3 Abs. 2 StG/BE 2000 regelt der Grosse Rat "in einem Dekret Zeitpunkt und Bemessungsperiode für die allgemeine Neubewertung von unbeweglichem Vermögen". Ferner gibt Art. 182 Abs. 1 Satz 2 StG/BE 2000 dem Grossen Rat die Kompetenz, " den Stichtag und die Bemessungsperiode " einer allgemeinen Neubewertung "zu bestimmen".

C.

Am 21. März 2017 verabschiedete der Grosse Rat des Kantons Bern das Dekret über die allgemeine Neubewertung der nichtlandwirtschaftlichen Grundstücke und Wasserkräfte (AND/BE 2017). Das Dekret umfasst sechs Artikel. Der interessierende Art. 2 ("Allgemeine Neubewertung") lautet wie folgt:

1 Per 31. Dezember 2020 wird eine allgemeine Neubewertung der nichtlandwirtschaftlichen Grundstücke und Wasserkräfte durchgeführt.

2 Die Neubewertung erfolgt aufgrund der Verhältnisse in der Bemessungsperiode vom 1. Januar 2013 bis zum 31. Dezember 2016.

3 Für die Festsetzung der amtlichen Werte ist als Zielwert ein Median im Bereich von 70 Prozent des Verkehrswerts anzustreben.

Das Dekret unterstand keinem fakultativen Referendum und wurde in der Bernischen Amtlichen Gesetzessammlung vom 19. April 2017 veröffentlicht (BAG 17-017). In der Bernischen Systematischen Gesetzessammlung ist es bereits provisorisch verzeichnet. Es soll nach dem Willen des Grossen Rates am 1. Januar 2020 in Kraft treten (Art. 6 AND/BE 2017) und wird, falls es zum Inkrafttreten kommt, das bisherige ADB/BE 1997 ersetzen.

D.

Mit Eingabe vom 18. Mai 2017 erhebt die Einwohnergemeinde Bern (Verfahren 2C 463/2017), mit solcher vom folgenden Tag der in Bern wohnhafte A._____ (Verfahren 2C 466/2017) beim Bundesgericht Beschwerde in öffentlich-rechtlichen Angelegenheiten. In den über weiteste Strecken übereinstimmenden Eingaben wird beantragt, Art. 2 Abs. 3 AND/BE 2017 sei aufzuheben. Die Begründung geht hauptsächlich dahin, zum einen fehle dem Grossen Rat des Kantons Bern im Bereich der amtlichen Bewertung die Zuständigkeit zur Festlegung eines Zielwertes, zum andern verstosse ein Zielwert, der einen Median im Bereich von 70 Prozent des Verkehrswerts anstrebe, von vornherein gegen Bundesrecht.

Der Kanton Bern beantragt, auf die Beschwerde im Verfahren 2C 463/2017 sei nicht einzutreten und jene im Verfahren 2C 466/2017 sei abzuweisen, soweit darauf eingetreten werden könne. Die beschwerdeführenden Parteien duplizieren, der Kanton Bern tripliziert mit unaufgefordert eingereichter Eingabe.

Erwägungen:

1.

1.1. Antrag, Rügen und Begründung der beiden Beschwerden stimmen inhaltlich beinahe vollständig überein. Es rechtfertigt sich, die beiden Verfahren zu vereinigen und gemeinsam zu entscheiden (Art. 71 BGG in Verbindung mit Art. 24 des Bundesgesetzes vom 4. Dezember 1947 über den Bundeszivilprozess [BZP; SR 273]; BGE 142 II 293 E. 1.2 S. 296).

1.2.

1.2.1. Das Bundesgericht beurteilt Beschwerden in öffentlich-rechtlichen Angelegenheiten gegen kantonale und kommunale Erlasse (hauptfrageweise oder abstrakte Normenkontrolle; Art. 82 lit. b BGG [SR 173.110]; BGE 145 I 26 E. 1.1 S. 29; 143 I 1 E. 1.1 S. 4). Die Kantone sind weder durch die Bundesverfassung noch durch ein Bundesgesetz verpflichtet, kantonale Instanzen zur

hauptfrageweisen Überprüfung der Verfassungsmässigkeit ihrer kantonalen oder kommunalen Erlasse einzusetzen (BGE 142 I 99 E. 1.1 S. 103 f.).

1.2.2. Anders als die formellen Gesetze sind im Kanton Bern die vom Grossen Rat erlassenen Dekrete (Parlamentsverordnungen) vom fakultativen Referendum ausgeschlossen (Art. 62 Abs. 1 lit. a der Verfassung des Kantons Bern vom 6. Juni 1993 [KV/BE; SR 131.212] e contrario). Kantonale Rechtssätze unterliegen im Kanton Bern, dies im Unterschied zu den kommunalen Erlassen, auch keiner hauptfrageweisen Rechtsetzungskontrolle (Art. 60 Abs. 1 lit. b Ziff. 1 in Verbindung mit Art. 2 Abs. 1 lit. b des Gesetzes [des Kantons Bern] vom 23. Mai 1989 über die Verwaltungsrechtspflege [VRPG/BE; BSG 155.21] e contrario). Das Bundesgericht urteilt damit als erste und einzige Rechtsmittelinstanz (BGE 143 I 1 E. 1.2 S. 4 f.).

1.2.3. Das streitbetroffene Dekret vom 21. März 2017 ist in der Bernischen Amtlichen Gesetzessammlung 17-017 vom 19. April 2017 veröffentlicht worden (Sachverhalt, lit. B). Mit der Publikation wurde das Rechtsetzungsverfahren förmlich abgeschlossen und der Fristenlauf im Sinne von Art. 101 BGG ausgelöst (BGE 143 I 426 E. 1.2 S. 430). Die Beschwerde ist unter Berücksichtigung des Fristenstillstandes (Art. 46 Abs. 1 lit. a BGG) rechtzeitig erfolgt (Art. 101 BGG; BGE 143 I 1 E. 1.2 S. 5).

1.3.

1.3.1. A. _____ hat steuerrechtlichen Wohnsitz im Kanton Bern. Aufgrund dessen ist er im Kanton persönlich zugehörig und daher unbeschränkt steuerpflichtig (Art. 3 Abs. 1 des Bundesgesetzes vom 14. Dezember 1990 über die Harmonisierung der direkten Steuern der Kantone und Gemeinden [StHG; SR 642.14]). Er macht nicht geltend, Hauseigentümer zu sein und - verglichen mit dem bisherigen Zustand - stärker belastet zu werden. Seine Begründung geht vielmehr dahin, das angefochtene Dekret lasse Steuerausfälle erwarten, was zu Steuererhöhungen oder zu einem "spürbaren Abbau der Leistungen der Gemeinwesen" führen und dadurch "direkten Einfluss auf [seine] finanzielle Situation" haben werde. Der streitbetroffene Art. 2 Abs. 3 AND/ BE 2017 verstosse gegen Art. 8 Abs. 1 BV, ferner gegen Art. 127 Abs. 2 BV, Art. 49 Abs. 1 BV und Art. 14 Abs. 1 StHG. Zudem schliesst er nicht aus, künftig Grundeigentum zu erwerben.

1.3.2. Ob die finanziellen Prognosen des Beschwerdeführers stichhaltig seien, kann offenbleiben. Für das Eintreten genügt, dass er in vertretbarer Weise vorbringt, durch die - in seinen Augen mit Steuerausfällen verbundene - Novelle zumindest virtuell benachteiligt zu sein. Dies begründet ein hinreichendes schutzwürdiges Interesse zumindest tatsächlicher Natur (BGE 141 I 78 E. 3.1 S. 81). Folglich ist er zur Beschwerde legitimiert (Art. 89 Abs. 1 BGG; Urteil 2C 851/2018 vom 15. Februar 2019 E. 1.2, zur Publ. vorgesehen, mit Hinweisen).

1.4.

1.4.1. Der Kanton Bern bestreitet das Beschwerderecht der Einwohnergemeinde Bern. Wie die übrigen Eintretensvoraussetzungen ist auch dies von Amtes wegen (Art. 29 Abs. 1 BGG) und mit freier Kognition zu prüfen (Art. 95 lit. a BGG; BGE 144 II 184 E. 1 S. 186; 144 V 280 E. 1 S. 282).

1.4.2. Die Einwohnergemeinde Bern weist in ihrer Beschwerde zutreffend darauf hin, dass dem amtlichen Wert nach dem Steuerrecht des Kantons Bern eine doppelte Funktion zukommt. Zum einen fliesst er in die kantonale und kommunale Vermögenssteuer (Art. 51 Abs. 4 und Art. 52 Abs. 3 in Verbindung mit Art. 249 Abs. 1 lit. a StG/BE 2000), zum andern in die kommunale Liegenschaftssteuer (Art. 113 Abs. 2 KV/BE; Art. 258 ff. StG/BE 2000) ein. Bei der Liegenschaftssteuer handelt es sich um eine partielle Vermögenssteuer in der Form einer Objektsteuer (ERNST BLUMENSTEIN/PETER LOCHER, System des schweizerischen Steuerrechts, 7. Aufl. 2016, S. 202). Deren Vereinbarkeit mit übergeordnetem Recht ist hier nicht weiter nachzugehen (dazu auch hinten E. 2.6). Die Vermögenssteuer ist bundesrechtlich harmonisiert (Art. 129 Abs. 1 BV) und zählt zu den vorgeschriebenen direkten Steuern (Art. 2 Abs. 1 lit. a StHG). Der Kanton Bern hätte die Gemeinden insofern zur Beschwerde ermächtigen können (Art. 73 Abs. 2 StHG), was er aber unterlassen hat. Eine auf Art. 89 Abs. 2 lit. d in Verbindung mit Art. 73 Abs. 2 StHG gestützte Legitimation, die ohnehin nur die Vermögenssteuer betreffen könnte, scheidet aus (Urteil 2C 667/2009 vom 19. Juli 2010 E. 3.3).

1.4.3. Zu prüfen bleibt demnach, und zwar sowohl für die Vermögens- als auch die Liegenschaftssteuer, die allgemeine Legitimationsklausel (Art. 89 Abs. 1 BGG). Danach können

Gemeinwesen und andere öffentlich-rechtliche Körperschaften das allgemeine Beschwerderecht nur beanspruchen, falls sie entweder durch den angefochtenen Entscheid gleich oder ähnlich wie Privatpersonen betroffen (erste Tatbestandsvariante) oder aber in qualifizierter Weise in schutzwürdigen hoheitlichen Interessen berührt sind (zweite Tatbestandsvariante). Das allgemeine Interesse an der richtigen Rechtsanwendung verschafft keine Beschwerdebefugnis im Sinne von Art. 89 Abs. 1 BGG. Öffentlich-rechtliche Körperschaften sind daher nur restriktiv zur Beschwerdeführung zugelassen (BGE 141 I 253 E. 3.1 S. 255; 141 II 161 E. 2.1 S. 164; 140 I 90 E. 1.2 S. 93).

1.4.4. Weder bezüglich der Vermögens- noch der Liegenschaftssteuer besteht eine derartige Analogie zu privatrechtlichen Instituten (Urteil 2C 1105/2016 vom 20. Februar 2018 E. 1.3.1, nicht publ. in: BGE 144 I 81; BGE 141 II 161 E. 2.3 S. 165 f. mit Hinweisen). Von Bundesrechts wegen sind ohnehin die Gemeinden, die Kirchgemeinden und die anderen Gebietskörperschaften des Kantons und ihre Anstalten nach Massgabe des kantonalen Rechts von der subjektiven Steuerpflicht befreit (Art. 23 Abs. 1 lit. c StHG; Urteil 2C 1104/2018 vom 18. Februar 2019 E. 3.1). Das hier massgebende Steuerrecht des Kantons Bern bestimmt, dass die Einwohnergemeinden für den Gewinn und das Reinvermögen, das öffentlichen Zwecken dient, von der subjektiven Steuerpflicht befreit sind, jedoch mit Ausnahme des Reingewinns, den sie aus ihren Unternehmungen ausserhalb des Gemeindegebiets oder in Konkurrenz mit privaten Unternehmen erzielen (Art. 83 lit. c StG/BE 2000). Hinzu kommt, dass keine Liegenschaftssteuer erhoben wird auf Amts- und Verwaltungsgebäuden der Gemeinden (Art. 259 Abs. 4 lit. b StG/BE 2000). Die Einwohnergemeinde Bern ist damit von vornherein nur in untergeordnetem Umfang verpflichtet, Vermögens- und Liegenschaftssteuern zu entrichten. Sie ist insgesamt nicht gleich oder ähnlich wie eine Privatperson betroffen (erste Tatbestandsvariante), zumal sie auch gar nicht vorbringt, stärker als bislang belastet zu werden.

1.4.5. Entsprechend beruft die Einwohnergemeinde Bern sich mit Recht nur auf die zweite Tatbestandsvariante. Ist das Gemeinwesen nicht gleich oder ähnlich wie eine natürliche oder juristische Personen des Zivilrechts, sondern (nur) in seiner Eigenschaft als Hoheitsträger betroffen, ist erforderlich, dass es in qualifizierter Weise in der Wahrnehmung einer hoheitlichen Aufgabe berührt ist (BGE 140 I 90 E. 1.2 S. 93 ff.). Eine derartige qualifizierte Betroffenheit wird in der Regel bejaht bei Leistungen der Sozialhilfe (BGE 140 V 328 E. 6 S. 333 ff.), in Bezug auf den interkommunalen Finanzausgleich und ähnliche Regelungen (BGE 140 I 90 E. 1.2.2 S. 93 f.), was alles hier nicht einschlägig ist.

1.4.6. Die Einwohnergemeinde Bern macht indes geltend, aufgrund von Art. 2 Abs. 3 AND/BE 2017 habe sie "ersten Schätzungen zufolge" Mindererträge von rund Fr. 7'000'000.-- zu gewärtigen. Diese Prognose bleibt unbelegt, sie ist aber ohnehin für die Zwecke des Eintretens von keiner Bedeutung. Praxisgemäss vermag das blosse Interesse des Gemeinwesens an der Optimierung seines Steueraufkommens für sich alleine keine Legitimation zu begründen. In Steuerangelegenheiten, insbesondere im Bereich der harmonisierten Steuern von Kantonen und Gemeinden, hat der Bundesgesetzgeber durch die Bezeichnung der beschwerdeberechtigten Behörden im Sinne von Art. 89 Abs. 2 lit. d BGG bereits dafür gesorgt, dass das Gemeinwesen den öffentlichen Interessen, wenn nötig, auf dem Beschwerdeweg Nachachtung verschaffen kann (vorne E. 1.4.2). Das allgemeine Beschwerderecht des Gemeinwesens im Sinne von Art. 89 Abs. 1 BGG erscheint daher in solchen Fällen entbehrlich und scheidet regelmässig aus (BGE 136 II 274 E. 4.2 S. 279 unten und 280 oben; Urteile 2C 1023/2017 vom 21. Dezember 2018 E. 3.3.1; 2C 897/2018 vom 25. Oktober 2018 E. 2.4).

1.4.7. Zusammenfassend fehlt der Einwohnergemeinde Bern die Legitimation zur vorliegenden Beschwerde. Auf ihre Eingabe ist nicht einzutreten.

1.5.

1.5.1. Das Bundesgericht prüft das Bundesrecht von Amtes wegen (Art. 106 Abs. 1 BGG; BGE 145 V 57 E. 4.2 S. 62) und mit uneingeschränkter (voller) Kognition (Art. 95 lit. a BGG; BGE 145 III 91 E. 2 S. 93), ob ein angefochtener kantonaler oder kommunaler Erlass zur Verletzung von Bundesrecht führt (BGE 141 V 234 E. 2 S. 236).

1.5.2. Im Unterschied dazu untersucht das Bundesgericht, ob ein angefochtener kantonaler oder kommunaler Erlass anderes höherrangiges Recht - so namentlich kantonales Verfassungsrecht, das nicht unter die verfassungsmässigen Rechte fällt, ferner kantonale und kommunale Gesetze und Rechtsverordnungen - verletzt, lediglich unter dem Gesichtspunkt des Verstosses gegen eidgenössische, kantonale oder kommunale verfassungsmässige Individualrechte (BGE 142 V 94 E.

1.3 S. 96). Im Zentrum steht die Verletzung des allgemeinen Willkürverbots (Art. 9 BV; BGE 145 II 32 E. 5.1 S. 41).

1.5.3. Anders als im Fall von Bundesgesetzrecht geht das Bundesgericht der angeblichen Verletzung verfassungsmässiger Individualrechte (unter Einschluss der Grundrechte) und des rein kantonalen oder kommunalen Rechts nur nach, falls und soweit eine solche Rüge in der Beschwerde überhaupt vorgebracht und ausreichend begründet worden ist (Art. 106 Abs. 2 BGG; qualifizierte Rüge- und Begründungsobliegenheit; BGE 145 II 32 E. 5.1 S. 41). In der Beschwerde ist daher klar und detailliert anhand der Erwägungen des angefochtenen Entscheids darzulegen, dass und inwiefern verfassungsmässige Individualrechte verletzt worden sein sollen (BGE 143 I 1 E. 1.4 S. 5).

1.6. Streitgegenstand im vorliegenden Verfahren der hauptfrageweisen Rechtsetzungskontrolle ist ausschliesslich die Vereinbarkeit von Art. 2 Abs. 3 AND/BE 2017 mit übergeordnetem Recht (BGE 143 I 272 E. 2.1 S. 276; 142 I 99 E. 1.7.1 S. 106), insbesondere mit Art. 8 Abs. 1 BV, ferner mit Art. 127 Abs. 2 BV, Art. 49 Abs. 1 BV, Art. 14 Abs. 1 StHG und Art. 69 Abs. 1 KV/BE (vorne E. 1.3.1). Das Bundesgericht hebt einen kantonalen oder kommunalen Erlass nur auf, falls die Norm sich jeder mit dem übergeordneten Recht vereinbaren Auslegung entzieht, nicht jedoch, wenn sie einer solchen in vertretbarer Weise zugänglich bleibt (BGE 145 I 26 E. 1.4 S. 30 f.). Bewertungsnormen sind anlässlich der hauptfrageweisen Rechtsetzungskontrolle nicht schon aufzuheben, wenn einzelne Elemente der vorgesehenen Bewertungsmethode bei isolierter Beurteilung zu kritisieren wären, sondern nur, wenn ihre Anwendung insgesamt zu klar gesetzwidrigen oder unhaltbaren Ergebnissen führen würde (BGE 131 I 291 E. 3.2.2 S. 307). Bei der Beurteilung der Wahrscheinlichkeit rechtskonformer Anwendung dürfen auch Erklärungen der Behörden zur künftigen Rechtsanwendung berücksichtigt werden (BGE 144 I 1 E. 3.1.1 S. 6).

2.

2.1. Der Beschwerdeführer macht vorab geltend, dem Grossen Rat des Kantons Bern fehle im Bereich der amtlichen Bewertung die Zuständigkeit zur Festlegung eines Zielwertes. Der Gesetzgeber habe den Grossen Rat (nur) ermächtigt, Zeitpunkt und Bemessungsperiode für die allgemeine Neubewertung von unbeweglichem Vermögen festzulegen, während es ihm benommen sei, Vorgaben inhaltlicher Natur aufzustellen. Die Kompetenz, im Rahmen der gesetzlichen Bewertungsgrundsätze nähere Bewertungsnormen zu erlassen, liege in den Händen der vom Regierungsrat gewählten kantonalen Schatzungskommission. Dies habe der Grosse Rat übersehen und damit das Gewaltenteilungsprinzip verletzt. Der Grosse Rat hält dem entgegen, dass der Regierungsrat der Auffassung gewesen sei, die Festlegung eines Medians und dessen Zielwert habe ungeregt zu bleiben, dies im Vertrauen darauf, dass der im regierungsrätlichen Vortrag vorgeschlagene Median von 77 Prozent hinreichende Klarheit schaffe. Dem Grossen Rat sei dieser Ansatz als zu vage erschienen, weshalb er den Median auf Dekretsebene verankert habe.

2.2.

2.2.1. Der durch sämtliche Kantonsverfassungen garantierte Grundsatz der Gewaltentrennung stellt ein verfassungsmässiges Individualrecht dar (BGE 142 I 26 E. 3.3 S. 30; 138 I 196 E. 4.1 S. 198; 126 I 180 E. 2a/aa S. 182). Der Inhalt der Gewaltenteilung ergibt sich in erster Linie aus dem kantonalen Recht (BGE 131 I 291 E. 2.1 S. 297). Er bedeutet namentlich, dass Bestimmungen, die in einem Gesetz stehen müssen, nicht durch andere Organe erlassen werden, es sei denn aufgrund gültiger Gesetzesdelegation (Urteil 2C 501/2015 / 2C 512/2015 vom 17. März 2017 E. 6.1, nicht publ. in: BGE 143 I 227; BGE 142 I 26 E. 3.3 S. 30).

2.2.2. Gesetze werden im Kanton Bern vom Grossen Rat erlassen (Art. 74 Abs. 1 KV/BE) und unterliegen in jedem Fall der fakultativen Volksabstimmung (Art. 62 Abs. 1 lit. a KV/BE). Zu den grundlegenden und wichtigen Rechtssätzen des kantonalen Rechts, die zwingend in der Form des Gesetzes zu erlassen sind (Art. 69 Abs. 4 Satz 1 KV/BE), zählen auch Bestimmungen über den Gegenstand von Abgaben, die Grundsätze ihrer Bemessung und den Kreis der Abgabepflichtigen, mit Ausnahme von Gebühren in geringer Höhe (Art. 69 Abs. 4 Satz 2 lit. b KV/BE; BGE 127 I 60 E. 2d S. 64 f.; 124 I 216 E. 4a S. 219). Damit lebt der Kanton Bern dem allgemeinen Gesetzmässigkeitsprinzip (Art. 5 Abs. 1 BV) und vor allem dem besonderen abgaberechtlichen Legalitätsprinzip (Art. 127 Abs. 1 BV) nach, der jenes konkretisiert (BGE 142 II 182 E. 2.2.2 S. 187). Demgegenüber sind Art. 127 Abs. 1 BV und Art. 69 Abs. 4 Satz 2 lit. b KV/BE inhaltsgleich. Beide Normen verlangen zum einen, dass der Abgabetatbestand formellgesetzlich gefasst ist (Erfordernis der Normstufe bzw. Gesetzesvorbehalt). Zum andern rufen sie nach einer minimalen Ausgestaltung

des Rechtssatzes (Erfordernis der Normdichte bzw. Tatbestands- oder Rechtssatzvorbehalt; BGE 144 II 454 E. 3.4 S. 461).

Zumindest die in Art. 127 Abs. 1 BV genannten Tatbestandselemente (Abgabesubjekt, Abgabeobjekt, Abgabebemessungsgrundlage, Abgabetarif) sind rechtssatzmässig zu fassen (BGE 145 I 52 E. 5.2.1 S. 65).

2.2.3. Im Kanton Bern können die Befugnisse des Volkes an den Grossen Rat und an den Regierungsrat übertragen werden, falls die Delegation auf ein bestimmtes Gebiet beschränkt ist und das Gesetz den Rahmen der Delegation festlegt (Art. 69 Abs. 1 Satz 1 KV/BE). Die direkte Delegation an andere Behörden (als den Grossen Rat und den Regierungsrat) ist dagegen, so Art. 69 Abs. 1 Satz 2 KV/BE, ausgeschlossen. Unter den Dekreten des bernischen Staatsrechts sind jene Erlasse des Grossen Rates zu verstehen, welche dieser gestützt auf eine gesetzliche Ermächtigung verabschieden kann, um Gesetzesbestimmungen "näher auszuführen" (Art. 74 Abs. 1 KV/BE). Im Bereich des Dekrets ist die Mitwirkung des Volkes ausgeschlossen (vorher E. 1.2.2). Dekrete sind für die Regelung von Angelegenheiten reserviert, welche zwar nicht die Wichtigkeit von Gesetzesbestimmungen erreichen, aber doch zu viel Gewicht besitzen, um der Exekutive überlassen zu werden; sie sind insbesondere für Verordnungsrecht mit erhöhtem Legitimationsbedarf geeignet (BGE 124 I 216 E. 4b S. 219).

2.3.

2.3.1. Streitig und zu prüfen ist in einer ersten Phase die Vereinbarkeit von Art. 2 Abs. 3 AND/BE 2017 mit dem Gewaltenteilungsprinzip. Der Beschwerdeführer macht geltend, sowohl in Art. 3 Abs. 2 als auch in Art. 182 Abs. 1 StG/BE 2000 sei die Rede davon, dass der Grosse Rat sich auf Dekretesebene lediglich einen Entscheid hinsichtlich Zeitpunkt/ Stichtag und Bemessungsperiode vorbehalten könne. Die weitere Argumentation des Beschwerdeführers ist nicht restlos schlüssig. So bleibt unklar, ob er der Ansicht ist, alles Nähere falle insgesamt in die Zuständigkeit der kantonalen Schatzungskommission (Art. 182 Abs. 3 StG/BE) oder ob er gegenteils meint, ein etwaiger Median sei vom Gesetzgeber anzuordnen. Klar zum Ausdruck kommt lediglich, dass dies keineswegs auf Stufe eines Dekrets zu regeln sei.

2.3.2. Wollte der Beschwerdeführer vortragen, es sei Aufgabe der (vom Regierungsrat gewählten) kantonalen Schatzungskommission (Art. 182 Abs. 2 StG/BE 2000), einen Zielwert oder ein Zielband zu umreissen, so vermöchte dies von vornherein nicht zu überzeugen. Bei der Schatzungskommission handelt es sich um ein Fachgremium, das zwar vom Regierungsrat "bestellt" (gewählt), das aber von der Steuerverwaltung des Kantons Bern (KSTV/BE) einberufen wird, die ihrerseits die Bewertungsgrundlagen erhebt (Art. 180 Abs. 1 lit. b StG/ BE 2000). Die KSTV/BE nimmt zwar nur mit beratender Stimme an den Sitzungen der kantonalen Schatzungskommission teil (Art. 180 Abs. 1 lit. e StG/BE 2000), als vom Regierungsrat eingesetztes Organ rapportiert die Kommission aber an diesen und ist diesem gegenüber verantwortlich. Wenn Art. 69 Abs. 1 Satz 1 KV/BE schon davon spricht, dass die Delegation an den Grossen Rat nur insofern zulässig sei, als diese auf ein bestimmtes Gebiet beschränkt ist und das Gesetz den Rahmen der Delegation festlegt, kann die Festlegung normativer Bewertungsbefugnisse vom Regierungsrat an die kantonale Schatzungskommission nicht in Betracht fallen. Unter dem Titel "Ausführungsbestimmungen" weist das Gesetz dem Regierungsrat Kompetenzen zu im Bereich des Verfahrens (Art. 215 StG/BE 2000) und des Bezugs (Art. 246 StG/BE 2000). Wenngleich der Gesetzgeber die Kompetenzbereiche nicht abschliessend geordnet hat ("insbesondere"), steht doch ausser Frage, dass eine zentrale Frage der Bemessung, der auch politischer Charakter zukommt, weder in die Hände des Regierungsrats fallen noch von diesem an ein nachgeordnetes Organ übertragen werden kann.

2.4.

2.4.1. Entsprechend fragt sich einzig, ob der Grosse Rat befugt war, selber Näheres zu den Grundsätzen der amtlichen Bewertung der nichtlandwirtschaftlichen Grundstücke und Wasserkräfte festzulegen. Wie dargelegt (Sachverhalt, lit. C), hat der Gesetzgeber von 2000 in zweifacher Weise festgehalten, dass und inwiefern es dem Grossen Rat möglich sei, die amtliche Bewertung betreffende Dekrete zu erlassen. Die Kompetenzen sind, zumindest dem Normtext nach, klar umrissen. Gemäss Art. 3 Abs. 2 StG/BE 2000 kann der Grosse Rat den Zeitpunkt und die Bemessungsperiode für die allgemeine Neubewertung von unbeweglichem Vermögen regeln. Weitgehend deckungsgleich spricht Art. 182 Abs. 1 Satz 2 StG/BE 2000 vom Stichtag und der Bemessungsperiode.

2.4.2. Der Unterschied zum vorrevidierten Recht von 1944 springt ins Auge: Gemäss den bereits zitierten Art. 53 Abs. 1 Satz 2 und Art. 109 Abs. 1 Satz 1 StG/BE 1944 war der Grosse Rat befugt, nähere Vorschriften zu den gesetzlichen Bewertungsgrundsätzen zu erlassen (Sachverhalt, lit. A). In Art. 109 StG/BE 1944 war darüber hinaus die Rede vom Verfahren. Der Vergleich der beiden Fassungen verdeutlicht, dass zumindest der Wortlaut auf unterschiedliche Konzepte hindeutet. Während die Delegation nach altem Recht schwergewichtig auf inhaltliche Aspekte abzielte (Fragen des "Ob" und "Wie"), erstreckt diese sich neurechtlich im Wesentlichen nur noch auf zeitliche Gesichtspunkte (Frage des "Ob" und "Wann"). Nach dem klaren Wortlaut des Gesetzes ist damit der Umfang der im Dekret zu regelnden Gegenstände im neuen Recht eingeschränkt worden. Anders als nach altem Recht sind die Bewertungsgrundsätze nicht mehr als Dekretssache vorgesehen. Diese Einschränkung steht in Einklang mit dem übergeordneten Ziel, wie es der Totalrevision der KV/BE von 1993 innewohnte. So wollte der Verfassungsgeber die Rolle des Dekrets bewusst einschränken (WALTER KÄLIN, in: Walter Kälin/Urs Bolz [Hrsg.], Handbuch des bernischen Verfassungsrechts, 1995, S. 132 f., 450 f.). Entsprechend fragt es sich, ob es Gründe gibt, von diesem klaren Wortlaut abzuweichen. Solche könnten sich namentlich aus der Entstehungsgeschichte ergeben.

2.4.3. Der Regierungsrat des Kantons Bern legt in seinem (konsolidierten) Vortrag vom 2. Dezember 1998 bzw. 22. November 1999 zum totalrevidierten Steuergesetz (nachfolgend: Vortrag StG/BE 2000) dar, dass Art. 3 E-StG/BE die "periodisch oder einmalig auszuübenden Befugnisse des Grossen Rates in einem Artikel" zusammenfasse. In der Folge soll Art. 3 Abs. 2 E-StG/BE bezüglich der "Auslösung einer allgemeinen Neubewertung" dem bisherigen Art. 109 StG/BE 1944 entsprechen (Vortrag StG/BE 2000, S. 65). Ähnliches lässt sich den Erläuterungen zu Art. 182 E-StG/BE entnehmen, wonach die Kompetenz, "über eine allgemeine Neubewertung zu entscheiden", wie nach Art. 109 StG/BE 1944 in den Händen des Grossen Rates liege (Vortrag StG/BE 2000, S. 249). Weder in der Kommentierung zu Art. 3 Abs. 2 noch Art. 182 Abs. 1 E-StG/BE findet sich dagegen eine ausdrückliche Bezugnahme auf Art. 53 Abs. 1 StG/BE 1944, der die Dekretierungskompetenz auf die nähere Umschreibung der Bewertungsgrundsätze erweitert hatte. In der parlamentarischen Beratung passierten die Art. 3 Abs. 2 und Art. 182 Abs. 1 E-StG/BE diskussionslos (Tagblatt des Grossen Rates des Kantons Bern, Aprilsession 1999, S. 403 und 560).

2.4.4. Mithin verlieh Art. 53 Abs. 1 StG/BE 1944 dem Grossen Rat die Möglichkeit, die gesetzlichen Bewertungsgrundsätze im Dekret näher zu umschreiben. Unter dem Titel "Bewertung" regeln die Art. 10 ff. ADB/BE 1997 nach einleitenden Grundsätzen das Nähere zur Bewertung der verschiedenen Grundstückformen, so den landwirtschaftlichen Grundstücken (Art. 13), den forstwirtschaftlichen Grundstücken (Art. 14), den nichtlandwirtschaftlichen Grundstücken (Art. 15 bis 23), dem Land in der Bauzone (Art. 24 bis 27), dem Land ausserhalb der Bauzone (Art. 28), dem Baurecht (Art. 29 bis 30) und den Wasserkräften (Art. 31 ADB/BE 1997). Von der Bezeichnung eines Zielwertes (im Sinne einer festen Grösse, eines Bandes, eines Medians usw.) sah der Dekretsgeber ab. Im Bereich der hier interessierenden nichtlandwirtschaftlichen Grundstücke findet sich im Dekret lediglich die Wiederholung, dass der amtliche Wert nach dem Verkehrswert zu bemessen sei und er sich aufgrund des Ertrags- und des Realwertes ermittle, soweit das Dekret keine Ausnahmen vorsehe (Art. 15 Abs. 1 und 2 ADB/BE 1997). Der Grosse Rat nutzte seine Kompetenz im Bereich der gesetzlichen "Bewertungsgrundsätze" (Art. 53 Abs. 1 StG/BE 1944) mithin in erster Linie dahingehend, dass er Regeln eher technischen Charakters aufstellte, die als Arbeitsanweisungen für die Schatzungskommission verstanden werden können. Somit ergibt sich aus der Entstehungsgeschichte zwar kein bewusster Wille des Gesetzgebers, aber auch kein triftiger Grund, vom klaren Wortlaut des Gesetzes abzuweichen.

2.4.5. Dies heisst freilich nicht, dass in der Praxis zu diesem Zeitpunkt keine eigentliche Zielgrösse bestanden hätte. In seiner Kommentierung zu Art. 52 ff. E-StG/BE 2000 rief der Regierungsrat in Erinnerung, dass die amtlichen Werte der Grundstücke und Wasserkräfte letztmals per 1. Januar 1999 neu festgelegt worden seien. Er beabsichtige (Vortrag StG/BE 2000, S. 36; Auszeichnungen durch das Bundesgericht), "an dieser Bewertung vorerst nichts zu ändern und das diesbezügliche Dekret nicht aufzuheben. Damit soll die Zielgrösse der amtlichen Werte bei 70 Prozent der durchschnittlichen Verkehrswerte bleiben, um die Grundeigentümer gegenüber den Eigentümern von beweglichem Vermögen nicht unzulässig zu privilegieren. Die Bewertungsnormen (d. h. die praktische Umsetzung der Bewertungsziele) sollen und können bei der nächsten allgemeinen Neubewertung der Grundstücke grundsätzlich überprüft werden.

Allen Vorschlägen zur Bewertung des Grundeigentums bzw. des Ertrages daraus ist eine sehr subjektive einzelfallbezogene Betrachtung eigen, die mit objektiven Kriterien in einem Massenverfahren kaum umgesetzt werden könnte. Von bürgerlicher Seite wird eine Senkung der Zielgrösse oder sogar eine obere Limite der amtlichen Werte gefordert. Umgekehrt wird eine Besteuerung des unbeweglichen Vermögens zum vollen Verkehrswert verlangt."

(Vortrag StG/BE 2000, S. 36). In der parlamentarischen Beratung fand die Zielgrösse kaum Niederschlag. Soweit ersichtlich, meldete sich lediglich ein Votant ausdrücklich zu Wort. Bei der Beratung von Art. 58 Abs. 2 E-StG/BE ("Unüberbautes Land in der Bauzone") äusserte sich am 5. Mai 1999 ein Antragsteller dahingehend, dass die Vermögenssteuer von unüberbautem Land in der Bauzone sich grundsätzlich nach dem amtlichen Wert richte, "der in der Regel rund 70 Prozent des Verkehrswerts entspricht" (Votum Grossrat Käser [SP, Meienried], in: Tagblatt des Grossen Rates des Kantons Bern, Aprilsession 1999, S. 509).

2.4.6. Für eine Zielgrösse der amtlichen Werte von 70 Prozent der durchschnittlichen Verkehrswerte findet sich auch im StG/BE 2000 keine ausdrückliche gesetzliche Grundlage. Es kann offenbleiben, ob dies unerlässlich wäre, sieht Art. 127 Abs. 1 BV und mit diesem auch der deklaratorisch gehaltene Art. 69 Abs. 4 Satz 2 lit. b KV/BE doch vor, dass namentlich die Grundsätze der Abgabebemessung in die Form eines Gesetzes zu giessen seien (vorne E. 2.2.2). So oder anders ist erforderlich, dass ein Dekret des Grossen Rates auf einer klaren Ermächtigung seitens des Gesetzgebers fusst, ansonsten ein Verstoss gegen das Prinzip der Gewaltenteilung vorliegt (vorne E. 2.2.1).

2.5.

2.5.1. Das Bundesgericht hebt einen kantonalen oder kommunalen Erlass nur auf, falls die Norm sich jeder mit dem übergeordneten Recht vereinbaren Auslegung entzieht, nicht jedoch, wenn sie einer solchen in vertretbarer Weise zugänglich bleibt (vorne E. 1.6). Diesen Anforderungen genügt Art. 2 Abs. 3 AND/BE 2017 in mehrerlei Hinsicht nicht. Allem voran bringt die Bestimmung einen abgaberechtlichen Zielwert zum Ausdruck, der in dieser Weise im Gesetz nicht festgeschrieben ist. Selbst wenn es ständiger bisheriger Praxis von Schatzungskommission und Veranlagungsbehörde entsprechen sollte, eine Zielgrösse der amtlichen Werte von 70 Prozent der durchschnittlichen Verkehrswerte zu verwirklichen (vorne E. 2.4.5), findet diese Grösse keine demokratische Legitimation. Nach Art. 51 Abs. 4 (Geschäftsvermögen) und Art. 52 Abs. 3 StG/BE (Privatvermögen) gilt als Wert des unbeweglichen Vermögens der amtliche Wert.

2.5.2. Entscheidend bleibt unter der ersten Rüge, dass der Dekretgeber zu einer Bewertungsanordnung gefunden hat, zu welcher ihm die unerlässliche Kompetenz von vornherein fehlt. Weder Art. 3 Abs. 2 noch Art. 182 Abs. 1 StG/BE 2000 lassen den Schluss zu, dass es dem Grossen Rat möglich sein soll, bewertungsbezogene Zielgrössen zu definieren, soweit dies nicht bereits das Gesetz tut. Anders könnte es sich möglicherweise verhalten, wenn auch neurechtlich eine Art. 53 Abs. 1 StG/BE 1944 entsprechende Norm bestünde (vorne E. 2.4.2 ff.). Diesfalls liesse sich möglicherweise sagen, dass die Wendung "nähere Vorschriften über die Anwendung der Bewertungsgrundsätze" auch die Möglichkeit umfasst, in einem zulässigen Rahmeneinen Zielwert zu normieren. Ein derartiges Fundament fehlt aber. Der Vortrag lässt im interessierenden Bereich den Art. 53 StG/BE 1944 unerwähnt (vorne E. 2.4.3). Trotz Art. 53 Abs. 1 StG/BE 1944 hatte der Grosse Rat im Übrigen davon abgesehen, einen Zielwert festzulegen (vorne E. 2.4.4.).

2.5.3. Der angefochtene Art. 2 Abs. 3 AND/BE 2017 verstösst gegen das Prinzip der Gewaltentrennung. Wenn schon, hätte der angestrebte Zielwert auf Gesetzesebene verankert werden müssen, was zur Zuständigkeit des Grossen Rates (Art. 74 Abs. 1 KV/BE) und der Möglichkeit der fakultativen Volksabstimmung (Art. 62 Abs. 1 lit. a KV/BE) geführt hätte (vorne E. 2.2.2). Die streitbetreffene Norm entzieht sich mithin jeder verfassungsgemässen Auslegung und ist aufzuheben. Die Beschwerde im Verfahren 2C 466/2017 ist daher gutzuheissen, und Art. 2 Abs. 3 AND/BE 2017 ist aufzuheben.

2.6. Damit erübrigt sich die detaillierte Prüfung der zweiten Rüge (Sachverhalt, lit. C), mit welcher der Beschwerdeführer vorgebracht hatte, selbst bei hinreichender Delegation wäre die Norm aus inhaltlichen Gründen aufzuheben. Es braucht nicht geprüft zu werden, ob der Zielwert von 70 Prozent mit Art. 14 Abs. 1 StHG - unter Berücksichtigung des Anliegens der Wohneigentumsförderung (Art. 108 BV und Art. 104 Abs. 2 KV/BE) und der ständigen bundesgerichtlichen Praxis (BGE 124 I 145 E. 6b und 6c S. 158 f.; 124 I 159 E. 2h S. 168; 124 I 193 E. 4c S. 200; 128 I 240 E. 3.2.4 S. 250 und E. 3.4.2 S. 254) - vereinbar wäre. Ebenso kann offenbleiben, ob, wie der Kanton Bern vorbringt, ein

genereller Einschlag aufgrund dessen zulässig sein könnte, dass unbewegliches Vermögen im Kanton nebst der Vermögenssteuer auch mit der Liegenschaftssteuer belastet wird (dazu BGE 124 I 159 E. 2i S. 168 f.).

3.

Nach dem Unterliegerprinzip sind die Kosten des bundesgerichtlichen Verfahrens der unterliegenden Partei aufzuerlegen (Art. 65 und Art. 66 Abs. 1 Satz 1 BGG). Die Einwohnergemeinde Bern und der Kanton Bern, die in ihrem amtlichen Wirkungskreis tätig werden und Vermögensinteressen wahrnehmen (Art. 66 Abs. 4 BGG), tragen die Kosten zu gleichen Teilen. Der Kanton Bern hat dem obsiegenden Beschwerdeführer, der anwaltlich vertreten ist, eine angemessene Parteientschädigung zu entrichten (Art. 68 Abs. 1 und 2 BGG).

Demnach erkennt das Bundesgericht:

1.

Die Verfahren 2C 463/2017 und 2C 466/2017 werden vereinigt.

2.

Auf die Beschwerde der Einwohnergemeinde Bern (Verfahren 2C 463/2018) wird nicht eingetreten.

3.

Die Beschwerde von A. _____ (Verfahren 2C 466/2017) wird gutgeheissen. Art. 2 Abs. 3 des Dekrets (des Kantons Bern) vom 21. März 2017 über die allgemeine Neubewertung der nichtlandwirtschaftlichen Grundstücke und Wasserkräfte wird aufgehoben.

4.

Die Kosten des bundesgerichtlichen Verfahrens von Fr. 4'000.-- werden je hälftig der Einwohnergemeinde Bern und dem Kanton Bern auferlegt.

5.

Der Kanton Bern hat A. _____ eine Parteientschädigung von Fr. 3'000.-- auszurichten.

6.

Dieses Urteil wird der Einwohnergemeinde Bern, A. _____, dem Grossen Rat des Kantons Bern und dem Regierungsrat des Kantons Bern schriftlich mitgeteilt.

Lausanne, 9. August 2019

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

Der Präsident: Seiler

Der Gerichtsschreiber: Kocher