

Bundesgericht  
Tribunal fédéral  
Tribunale federale  
Tribunal federal

2C 418/2020

Urteil vom 21. Dezember 2021

II. öffentlich-rechtliche Abteilung

Besetzung  
Bundesrichter Seiler, Präsident,  
Bundesrichterin Aubry Girardin,  
Bundesrichter Donzallaz,  
Bundesrichterin Hänni,  
Bundesrichter Beusch,  
Gerichtsschreiber Kocher.

Verfahrensbeteiligte

A. \_\_\_\_\_,  
Beschwerdeführer,  
vertreten durch Mejreme Omuri und Raffaella Massara, Rechtsanwältinnen,

gegen

Kanton Bern, handelnd durch den Regierungsrat,  
Grosser Rat des Kantons Bern,  
vertreten durch Ulrich Keusen und Kathrin Lanz, Rechtsanwälte,

Gegenstand

Dekret (des Kantons Bern) vom 21. März 2017 über die allgemeine Neubewertung der nichtlandwirtschaftlichen Grundstücke und Wasserkräfte (AND/BE 2017),  
Fassung vom 9. März 2020.

Sachverhalt:

A.

Im Kanton Bern war 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 beruhte auf dem inzwischen ausser Kraft gesetzten Steuergesetz (des Kantons Bern) vom 29. Oktober 1944 (StG/BE 1944). Der damalige Art. 109 Abs. 1 StG/BE 1944 hatte gelautet (Auszeichnungen hier und in den nachfolgenden Zitaten von Gesetzen und Dekreten 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:

”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 mit Stichtag vom 1. Januar 1999 eine allgemeine Neubewertung der Grundstücke und Wasserkräfte vor. Grundlage für die nichtlandwirtschaftlichen Grund-

stücke bildete die Bemessungsperiode vom 1. Januar 1993 bis zum 31. Dezember 1996 (Art. 32 Abs. 1 und 2 ADB/BE 1997).

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. Nach Art. 3 Abs. 2 StG/BE 2000 regelt der Grosse Rat "in einem Dekret Zeitpunkt und Bemessungsperiode für die allgemeine Neubewertung von unbeweglichem Vermögen". Art. 182 Abs. 1 StG/BE 2000 lautete in der ursprünglichen Fassung wie folgt:

"Haben sich im Grossteil des Kantons oder im ganzen Kanton seit der letzten allgemeinen Neubewertung die Verkehrs- oder Ertragswerte erheblich verändert, ordnet der Grosse Rat durch Dekret eine allgemeine Neubewertung der Grundstücke und Wasserkräfte an. Er bestimmt den Stichtag und die Bemessungsperiode."

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; BSG 661.543). Das Dekret umfasst sechs Artikel. Der hier interessierende Art. 2 ("Allgemeine Neubewertung") lautete:

" 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 Gesetzesammlung (BAG) vom 19. April 2017 veröffentlicht (BAG 17-017). Es trat am 1. Januar 2020 in Kraft (Art. 6 AND/BE 2017) und ersetzte das ADB/BE 1997.

D.

D.a. Mit Eingabe vom 18. Mai 2017 erhoben die Einwohnergemeinde Bern (Verfahren 2C 463/2017) und 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 wurde beantragt, Art. 2 Abs. 3 AND/BE 2017 sei aufzuheben. Die Begründung ging hauptsächlich dahin, zum einen fehle dem Grossen Rat des Kantons Bern im Bereich der amtlichen Bewertung die Zuständigkeit zur Festlegung eines Zielwertes (erste Rüge), zum andern verstosse ein Zielwert, der einen Median im Bereich von 70 Prozent des Verkehrswerts anstrebe, von vornherein gegen Bundesrecht (zweite Rüge).

D.b. Mit Urteil 2C 463/2017 / 2C 466/2017 vom 9. August 2019 trat das Bundesgericht auf die Beschwerde der Einwohnergemeinde Bern nicht ein, dies mangels Legitimation (Art. 89 Abs. 1 bzw. Art. 89 Abs. 2 lit. d BGG). Hingegen hiess es die Beschwerde von A.\_\_\_\_\_ gut und hob Art. 2 Abs. 3 AND/BE 2017 auf.

D.c. Zur Begründung erwog das Bundesgericht damals, ob die Höhe eines Zielwerts zwingend in einem formellen Gesetz festzuschreiben sei, könne offen bleiben. So oder anders sei erforderlich, dass ein Dekret des Grossen Rates auf einer klaren Ermächtigung seitens des Gesetzgebers fusse, ansonsten ein Verstoß gegen das Prinzip der Gewaltenteilung vorliege (E. 2.4.6). Weder Art. 3 Abs. 2 noch Art. 182 Abs. 1 StG/BE 2000 ermächtigten den Grossen Rat, bewertungsbezogene Zielgrößen zu definieren, soweit dies nicht bereits das Gesetz tue (E. 2.5.2). 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. Die streitbetreffende Norm sei deshalb aufzuheben (E.

2.5.3).

D.d. Damit erübrige sich die detaillierte Prüfung der zweiten Rüge. Es brauche 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 - vereinbar wäre. Ebenso könne offenbleiben, ob, wie der Kanton Bern vorbrachte, ein genereller Einschlag aufgrund dessen zulässig sein könnte, dass unbewegliches Vermögen im Kanton nebst der Vermögenssteuer auch mit der Liegenschaftssteuer belastet wird (E. 2.6).

E.

E.a. Im Nachgang zum Urteil 2C 463/2017 / 2C 466/2017 vom 9. August 2019 verabschiedete der Grosse Rat des Kantons Bern am 9. März 2020 folgende Neufassung von Art. 182 Abs. 1 StG/BE 2000:

”Haben sich im Grossteil des Kantons oder im ganzen Kanton seit der letzten allgemeinen Neubewertung die Verkehrs- oder Ertragswerte erheblich verändert, ordnet der Grosse Rat durch Dekret eine allgemeine Neubewertung der Grundstücke und Wasserkräfte an. Er bestimmt den Ziel-Medianwert, den Stichtag und die Bemessungsperiode.”

Gleichzeitig überarbeitete er - neben weiteren Bestimmungen, die hier nicht einschlägig sind - den Art. 56 Abs. 1 lit. d StG/BE 2000. Konkret ergänzte er den bestehenden Wortlaut mit einem Verweis auf die Liegenschaftssteuer. Die revidierte Norm lautete demnach wie folgt:

”Die Bewertung erfolgt... für die übrigen Grundstücke und die ihnen gleichgestellten Rechte sowie für Konzessionen aufgrund des Verkehrswerts unter Berücksichtigung von Ertrags- und Realwert, soweit dieses Gesetz keine Ausnahme vorsieht; die Festlegung erfolgt massvoll unter Berücksichtigung der Förderung der Vorsorge, der Eigentumsbildung und der Belastung durch die Liegenschaftssteuer.”

Die Referendumsvorlage wurde im Amtsblatt des Kantons Bern vom 1. April 2020, S. 117, veröffentlicht, worauf die Referendumsfrist bis zum 1. Juli 2020 lief. Das fakultative Referendum wurde nicht ergriffen. Die Revision vom 9. März 2020 trat rückwirkend auf den 1. Januar 2020 in Kraft (BAG 20-074; Ziff. IV der Revision vom 9. März 2020).

E.b. In Ausführung des revidierten Art. 182 Abs. 1 StG/BE 2000 änderte der Grosse Rat am 10. März 2020 auch Art. 2 AND/BE 2017. Er fügte dem Artikel einen vierten Absatz an, der folgendermassen lautet:

”Für die Festsetzung der amtlichen Werte ist ein Ziel-Medianwert im Bereich von 70 Prozent der Verkehrswerte anzustreben.”

Die Publikation erfolgte in der Bernischen Amtlichen Gesetzessammlung vom 22. April 2020. Auch diese Änderung trat rückwirkend auf den 1. Januar 2020 in Kraft (BAG 20-021).

F.

Mit Eingabe vom 20. Mai 2020 erhebt A. \_\_\_\_\_ beim Bundesgericht Beschwerde in öffentlich-rechtlichen Angelegenheiten. Er beantragt, Art. 2 Abs. 4 AND/BE 2017 sei wegen Verletzung des Gewaltenteilungsprinzips bzw. von Art. 127 Abs. 1 BV (abgaberechtliches Legalitätsprinzip) einerseits bzw. Art. 49 BV (Vorrang des Bundesrechts) andererseits aufzuheben. Er beanstandet, dem Grossen Rat des Kantons Bern fehle im Bereich der amtlichen Bewertung die Zuständigkeit zur Festlegung eines Zielwertes (erste Rüge); zudem verstosse ein Zielwert, der einen Median im Bereich von 70 Prozent des Verkehrswerts anstrebe, gegen Bundesrecht (zweite Rüge).

Der Kanton Bern beantragt, die Beschwerde sei abzuweisen, soweit darauf eingetreten werden könne. Der Beschwerdeführer repliziert. Die Eidgenössische Steuerverwaltung (ESTV) sieht von einer Stellungnahme ab. Das Bundesgericht hat die Sache am 21. Dezember 2021 öffentlich beraten.

Erwägungen:

1.

1.1. Das Bundesgericht beurteilt Beschwerden in öffentlich-rechtlichen Angelegenheiten gegen kantonale und kommunale Erlasse ("abstrakte", hauptfrageweise Normenkontrolle gemäss Art. 82 lit. b des Bundesgesetzes vom 17. Juni 2005 über das Bundesgericht [BGG; SR 173.110]; BGE 146 I 83 E. 1.1; 145 I 26 E. 1.1).

1.2.

1.2.1. 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 146 I 36 E. 1.2; 142 I 99 E. 1.1). Im Kanton Bern sind die vom Grossen Rat erlassenen Dekrete (Parlamentsverordnungen) zum einen 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). Zum andern unterliegen kantonale Rechtssätze im Unterschied zu kommunalen Erlassen auch keiner hauptfrageweisen Normenkontrolle (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 147 I 136 E. 1.1; 143 I 1 E. 1.2).

1.2.2. Die streitbetroffene Dekretsänderung vom 10. März 2020 ist in der Bernischen Amtlichen Gesetzesammlung vom 22. April 2020 veröffentlicht worden (Sachverhalt, lit. E.b). Mit der Publikation wurde das Rechtsetzungsverfahren förmlich abgeschlossen und der Fristenlauf im Sinne von Art. 101 BGG ausgelöst (Urteil 2C 664/2016 vom 25. März 2020 E. 1.3, nicht publ. in: BGE 147 I 16; BGE 143 I 426 E. 1.2). Die Beschwerde ist rechtzeitig erfolgt (BGE 143 I 1 E. 1.2).

1.3.

1.3.1. Der Beschwerdeführer hat steuerrechtlichen Wohnsitz in der Einwohnergemeinde Bern/BE. Aufgrund dessen ist er im Kanton persönlich zugehörig und daher auch 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, dass das angefochtene Dekret Steuerausfälle erwarten lasse, was zu Steuererhöhungen oder zu einem "spürbaren Abbau der Leistungen des Gemeinwesens" führen und dadurch "direkten Einfluss auf [seine]finanzielle Situation" haben werde.

1.3.2. Gemäss Art. 89 Abs. 1 BGG ist zur Anfechtung eines kantonalen oder kommunalen Rechtssatzes legitimiert, wer durch den Erlass besonders berührt ist (lit. b), sei es aktuell oder virtuell, und ein schutzwürdiges Interesse an dessen Änderung oder Aufhebung hat (lit. c). Das schutzwürdige Interesse kann rechtlicher oder tatsächlicher Natur sein. Virtuelles Berührtsein gemäss Art. 89 Abs. 1 lit. b BGG setzt voraus, dass die beschwerdeführende Person von der hauptfrageweise angefochtenen generell-abstrakten Regelung früher oder später einmal mit einer minimalen Wahrscheinlichkeit unmittelbar betroffen ist (BGE 147 I 308 E. 2.2; 142 I 99 E. 1.2; 142 V 395 E. 2 und E. 4; 138 I 435 E. 1.6; 136 I 17 E. 2.1).

1.3.3. Wer seine Legitimation damit begründet, dass aufgrund der streitbetroffenen Norm eine Verschlechterung des Finanzhaushaltes eintreten und daher künftig möglicherweise eine Steuererhöhung erforderlich werde, vermag dadurch lediglich eine minimale Wahrscheinlichkeit einer mittelbaren Betroffenheit aufzuzeigen. Dies reicht nicht aus, um als beschwerdebefugt zu erscheinen (Urteil 2C 604/2020 vom 9. November 2020 E. 1.3.3). Davon zu unterscheiden sind Fälle, in denen eine abgabepflichtige Person eine hauptfrageweise Überprüfung des kantonalen oder kommunalen abgaberechtlichen Erlasses verlangt, obwohl sie die Abgabe nicht zu entrichten hat. Zur Anfechtung eines Abgabeerlasses sind grundsätzlich die im betroffenen Kanton oder in der betroffenen Gemeinde abgabepflichtigen Personen legitimiert, selbst wenn sich ein an andere abgabepflichtige

Personen gewährter Vorteil nicht direkt zu ihrem Nachteil auswirkt (BGE 141 I 78 E. 3.1; 136 I 49 E. 2.1). Die Steuerpflichtigen können verlangen, dass die direkten Steuern auf Einkommen und Vermögen dem Gebot der rechtsgleichen Behandlung sowie der Besteuerung nach der wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit entsprechen (BGE 141 I 78 E. 3.1; 133 I 206 E. 2.3).

1.3.4. Der Beschwerdeführer ist aufgrund dieser Rechtsprechung zur vorliegenden Beschwerde befugt. Auf die Beschwerde ist einzutreten.

1.4.

1.4.1. Das Bundesgericht wendet das Bundesgesetzesrecht von Amtes wegen an (Art. 106 Abs. 1 BGG; BGE 146 IV 88 E. 1.3.2) und prüft es mit uneingeschränkter (voller) Kognition (Art. 95 lit. a BGG; BGE 145 I 239 E. 2).

1.4.2. Im Unterschied zum Bundesgesetzesrecht geht das Bundesgericht der Verletzung verfassungsmässiger Individualrechte (einschliesslich der Grundrechte) nur nach, falls und soweit eine solche Rüge in der Beschwerde überhaupt vorgebracht und ausreichend begründet worden ist (qualifizierte Rüge- und Begründungsobliegenheit gemäss Art. 106 Abs. 2 BGG; BGE 147 I 194 E. 3.4; 147 II 44 E. 1.2; 147 V 156 E. 7.2.3). Die beschwerdeführende Person hat daher klar und detailliert anhand der streitbetroffenen Norm darzulegen, dass und inwiefern verfassungsmässige Individualrechte verletzt worden sein sollen (BGE 146 I 62 E. 3; 146 IV 114 E. 2.1).

1.4.3. Das Bundesgericht prüft die Anwendung von Bundesrecht mit Einschluss des harmonisierten Steuerrechts frei (Art. 95 lit. a BGG), ebenso die Anwendung kantonaler verfassungsmässiger Rechte (Art. 95 lit. c BGG). Rein kantonales oder kommunales Recht überprüft das Bundesgericht demgegenüber nur daraufhin, ob dessen Auslegung und/oder Anwendung zur Verletzung von Bundesrecht führt (Art. 95 lit. a BGG; BGE 147 I 173 E. 4.2.2; 146 I 11 E. 3.1.3; 146 II 367 E. 3.1.5). Bei der Prüfung steht die Verletzung des allgemeinen Willkürverbots (Art. 9 BV) im Vordergrund.

1.5. Streitgegenstand im vorliegenden Verfahren der abstrakten Normenkontrolle ist die Vereinbarkeit von Art. 2 Abs. 4 AND/BE 2017 mit übergeordnetem Recht. Das Bundesgericht hebt einen kantonalen oder kommunalen Erlass allerdings 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 147 I 136 E. 1.4; 146 I 62 E. 4; 145 I 26 E. 1.4). Was insbesondere Bewertungsnormen betrifft, so sind solche anlässlich der abstrakten, hauptfrageweisen Normenkontrolle 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; 125 I 166 E. 2a; 124 I 247 E. 5). Dabei ist die Möglichkeit einer verfassungs- bzw. bundesrechtskonformen Auslegung nicht nur abstrakt zu untersuchen, sondern ihre Wahrscheinlichkeit in die Beurteilung miteinzubeziehen. Der blosse Umstand, dass die Anwendung der angefochtenen Norm in besonders gelagerten Einzelfällen zu einem rechtswidrigen Ergebnis führen könnte, rechtfertigt für sich alleine im Verfahren der abstrakten Normenkontrolle noch kein höchstrichterliches Eingreifen (BGE 143 I 137 E. 2.2; 140 I 2 E. 4). 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).

2.

Der Beschwerdeführer begründet seine Eingabe damit, dass der Grosse Rat einerseits zur Festlegung eines Zielwerts nicht zuständig sei (Gewaltentrennungsprinzip; hinten E. 3) und er andererseits mit der Normierung eines Ziel-Medianwerts von 70 Prozent gegen übergeordnetes Recht verstosse (Vorrang des Bundesrechts, Art. 49 BV; hinten E. 4).

3.

3.1. Die erste Rüge geht dahin, dass der Grosse Rat des Kantons Bern zwar in Art. 56 StG/BE 2000 verschiedene Bewertungskriterien, aber keine Bewertungsfaktoren festgelegt habe. In Art. 182 Abs. 1 Satz 2 StG/BE 2000 sei einzig davon die Rede, dass der Grosse Rat "den Ziel-Medianwert, den Stichtag und die Bemessungsperiode" bestimme. Gemäss Art. 69 Abs. 4 lit. b KV/BE gälten namentlich die "Grundsätze der Bemessung [von Abgaben]" als grundlegende und wichtige Rechtssätze des kantonalen Rechts, die als solche in der Form des Gesetzes zu erlassen seien. Daran fehle es, nachdem einzig aus dem Dekretsrecht hervorgehe, dass der Grosse Rat sich einen Ziel-Medianwert von 70 Prozent vorstelle.

3.2.

3.2.1. Der durch sämtliche Kantonsverfassungen garantierte Grundsatz der Gewaltentrennung stellt ein verfassungsmässiges Individualrecht dar (BGE 142 I 26 E. 3.3; 138 I 196 E. 4.1; 126 I 180 E. 2a/aa). Der Inhalt der Gewaltenteilung ergibt sich in erster Linie aus dem kantonalen Recht (BGE 131 I 291 E. 2.1). Die Gewaltentrennung verlangt namentlich, dass Bestimmungen, die in einem formellen 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).

3.2.2. Der Grosse Rat des Kantons Bern erlässt Gesetze und Dekrete (Art. 74 Abs. 1 KV/BE). Gesetze unterliegen der fakultativen Volksabstimmung (Art. 62 Abs. 1 lit. a KV/BE). Nach Art. 69 Abs. 1 KV/BE können 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. Soll die Delegation an den Dekretsgeber erfolgen, sind im Gesetz diejenigen Bestimmungen zu bezeichnen, die durch Dekret näher auszuführen sind (Art. 74 Abs. 1 KV/BE).

3.2.3. 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; 124 I 216 E. 4a). 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, das jenes konkretisiert (BGE 142 II 182 E. 2.2.2; siehe auch BGE 143 II 233 E. 2; 143 III 395 E. 3.1).

3.2.4. Art. 127 Abs. 1 BV und Art. 69 Abs. 4 Satz 2 lit. b KV/BE sind weitgehend inhaltsgleich. Nach beiden Normen bedarf die Erhebung öffentlich-rechtlicher Abgaben eines rechtssatzmässigen und formellgesetzlichen Fundaments (Erfordernis der Normstufe) und hat das formelle Gesetz die grundlegenden Bestimmungen über den Kreis der Abgabepflichtigen (Abgabesubjekt), den Gegenstand (Abgabeobjekt) und die Bemessung der Abgabe (Bemessungsgrundlage und -tarif) in den Grundzügen festzulegen (Erfordernis der Normdichte). Befreiungen und Ausnahmen unterliegen denselben Anforderungen an die Gesetzmässigkeit (BGE 146 II 97 E. 2.2.4; 144 II 454 E. 3.3; 143 I 220 E. 5.1.1; BGE 143 II 283 E. 3.5).

3.3.

3.3.1. Im Urteil 2C 463/2017 / 2C 466/2017 vom 9. August 2019 ist das Bundesgericht zum Schluss gekommen, dass der damals angefochtene Art. 2 Abs. 3 AND/BE 2017 gegen die Gewaltentrennung verstosse. Grund war allerdings nicht, dass er eine Bestimmung enthalten hätte, die zwingend auf der Ebene des formellen Gesetzes geregelt werden müsste (Art. 69 Abs. 4 KV/BE). Ausschlaggebend war vielmehr, dass es an einer Delegation an den Dekretsgeber (Art. 69 Abs. 1 KV/BE) fehlte, da weder Art. 3 Abs. 2 noch Art. 182 Abs. 1 StG/BE 2000 den Grossen Rat ermächtigten, auf Dekretebene einen Ziel-Medianwert festzulegen (E. 2.5.2). In der Folge verabschiedete der Grosse Rat des Kantons Bern am 9. März 2020 eine Neufassung von Art. 182 Abs. 1 StG/BE 2000. Dem zweiten Satz zufolge gilt: "Er [der Grosse Rat]bestimmt den Ziel-Medianwert, den Stichtag und die Bemessungsperiode" (Sachverhalt, lit. E.a). Dadurch hat der Gesetzgeber eine ausdrückliche und den Anforderungen von Art. 74 Abs. 1 KV/BE genügende formellgesetzliche Grundlage dafür geschaffen, dass der Dekretsgeber den Ziel-Medianwert festlegt.

3.3.2. Die Frage ist, ob der Gesetzgeber damit gegen Art. 69 Abs. 4 lit. b KV/BE verstossen hat. Dem Beschwerdeführer ist darin zuzustimmen, dass es sich bei einem Ziel-Medianwert im Bereich der Bewertung unbeweglichen Vermögens um einen Aspekt handelt, welcher der Bemessungsgrundlage der Abgabe zuzuordnen ist. Die Grundsätze für die Bewertung des Vermögens für die Zwecke der Vermögenssteuer werden indessen bereits durch das Bundesrecht auf formell-gesetzlicher Ebene festgelegt (Art. 14 StHG; hinten E. 4.4.1). Manche Kantone haben ergänzende Bestimmungen erlassen, sei es auf der Stufe von Regierungsverordnungen (vgl. Urteile 2C 1123/2018 vom 8. Januar 2019 E. 3.2.4; 2C 1118/2014 vom 22. Juni 2015 E. 2.2; 2C 442/2012 vom 14. Dezember 2012 E. 4.2) oder sogar bloss auf der Stufe von Verwaltungsverordnungen (Urteile 2C 866/2019 vom 27. August 2020 E. 4.3 und 4.4; 2C 321/2019 vom 1. Oktober 2019 E. 2.3; 2C 952/2010 vom 29. März 2011 E. 2.1). Im Kanton Bern wurde anlässlich der Beratung der hier streitbetroffenen Norm beantragt, es sei das Recht, den Ziel-Medianwert festzulegen, dem Regierungsrat zuzuweisen (Voten Wyrsch und Rüfenacht [beide SP], in: Tagblatt des Grossen Rates, Wintersession 2019, S. 267). Dies fand keine Mehrheit (ebenda, S. 268).

3.3.3. Im Kanton Bern finden sich materielle Bestimmungen zu Objekt und Bemessung des unbeweglichen Vermögens auf formell-gesetzlicher Ebene in Art. 52-61 StG/BE 2000. Was insbesondere die Bewertung der hier interessierenden nichtlandwirtschaftlichen Grundstücke betrifft, so gehen die materiellen Bewertungsgrundsätze aus Art. 56 Abs. 1 lit. d StG/BE 2000 hervor. In der Fassung vom 9. März 2020 erfolgt die Bewertung "aufgrund des Verkehrswerts unter Berücksichtigung von Ertrags- und Realwert, soweit dieses Gesetz keine Ausnahme vorsieht; die Festlegung erfolgt massvoll unter Berücksichtigung der Förderung der Vorsorge, der Eigentumsbildung und der Belastung durch die Liegenschaftssteuer" (Art. 56 Abs. 1 lit. d StG/BE 2000, Auszeichnung durch das Bundesgericht; Sachverhalt, lit. E.a). Die Grundsätze der Bemessung sind damit auf formellgesetzlicher Ebene festgelegt. Das Gesetz enthält weder eine nach Art. 69 KV/BE unzulässige Blankodelegation (dazu Urteil 1C 217/2008 vom 3. Dezember 2008 E. 2.4) noch eine unzulässige schrankenlose Befugnis (vgl. Urteil 2C 772/2017 vom 13. Mai 2019 E. 4.5.2, 4.5.8).

3.3.4. Hier geht es nicht um die Delegation an die Exekutive (Regierungsrat), sondern an den Grossen Rat. Die in der bundesgerichtlichen Rechtsprechung entwickelten Anforderungen an die Vorgaben im formellen Gesetz, auf welche sich Abgabeerlasse nachgeordneter Behörden stützen müssen, gelten nur für die Delegation an Exekutivbehörden, nicht aber dort, wo das Parlament, sei es von Verfassungs wegen oder aufgrund einer Gesetzesdelegation, zur Festsetzung von Abgaben zuständig ist. Zu verweisen ist insbesondere auf BGE 132 I 157 E. 2.2, wo es um eine Verordnung ging, die der Landrat des Kantons Glarus erlassen hatte. In Konkretisierung einer Gesetzesbestimmung, die inhaltlich an Art. 56 Abs. 1 lit. d StG/BE 2000 erinnert, setzte der Landrat einen Zielwert für die Eigenmietwerte fest (a.a.O., E. 2.3 und 2.4).

3.4. Ein Verstoss gegen das Prinzip der Gewaltentrennung ist nicht ersichtlich. Die erste Rüge erweist sich damit als unbegründet.

4.

4.1. In einer zweiten Rüge bringt der Beschwerdeführer vor, die streitbetroffene Norm verstosse dadurch gegen Bundesrecht, dass sie einen Ziel-Medianwert von 70 Prozent des Verkehrswerts vorsieht. Nach der bundesgerichtlichen Praxis widerspreche es dem Bundesrecht, wenn eine Bewertung angestrebt werde, die "generell deutlich unter dem realen Marktwert" liege. Selbst wenn Schätzungen naturgemäss ungenau ausfielen, bedinge dies keine Festlegung eines Zielwerts von 70 Prozent. Der Median von 70 Prozent des Verkehrswerts sei in erster Linie eigentumspolitisch motiviert und in diesem Ausmass unzulässig. Aufgrund dieser Vorgehensweise kollidiere Art. 2 Abs. 4 AND/BE 2017 mit Art. 14 StHG, Art. 8 Abs. 1 und Art. 127 Abs. 2 BV, weshalb die angefochtene Norm aufzuheben sei.

4.2. Der Grundsatz des Vorrangs des Bundesrechts (Art. 49 Abs. 1 BV) schliesst in Sachgebieten, welche die Bundesgesetzgebung abschliessend regelt, eine Rechtssetzung durch die Kantone und/oder Gemeinden aus. In Sachgebieten, die das Bundesrecht nicht abschliessend ordnet, dürfen die Kantone und/oder Gemeinden nur

Vorschriften erlassen, die nicht gegen Sinn und Geist des Bundesrechts verstossen und dessen Zweck nicht beeinträchtigen oder vereiteln (BGE 146 I 20 E. 4.1; 145 I 26 E. 3.1; 144 I 113 E. 6.2; 142 II 425 E. 4.1).

4.3. Der amtliche Wert wird im Kanton Bern für Grundstücke, Wasserkräfte und andere Konzessionen festgesetzt (Art. 52 Abs. 1 und 2 sowie Art. 179 StG/BE 2000). Davon bestehen gewisse Ausnahmen (Art. 53 StG/BE). Der amtliche Wert nach dem Recht des Kantons Bern hat in erster Linie Bedeutung für die bundesrechtlich harmonisierte Vermögenssteuer, indem er als Steuerwert für das unbewegliche Vermögen gilt, sowohl für das Geschäftsvermögen als auch das Privatvermögen (Art. 51 Abs. 4 und Art. 52 Abs. 3 StG/BE). Er ist zudem Grundlage für die Liegenschaftsteuer, welche die bernischen Gemeinden erheben können (Art. 258 StG/BE). Für "andere Gemeindeabgaben als Liegenschaftsteuern und Schwellentellen" darf der amtliche Wert hingegen nicht als Bemessungsgrundlage herangezogen werden (so Art. 257 Abs. 2 StG/BE). Die Festsetzung des amtlichen Wertes ist in eine selbständig anfechtbare Verfügung gekleidet (Art. 184 Abs. 2 Satz 1 StG/BE). Im Rahmen der Veranlagung der Vermögenssteuer können rechtskräftig festgesetzte amtliche Werte nicht angefochten werden (Art. 191 Abs. 4 StG/BE). Der rechtskräftig festgelegte amtliche Wert bestimmt damit die Bemessungsgrundlage für die Vermögenssteuer. Das streitbetreffende Dekret und damit auch der hier streitbetreffende Art. 2 Abs. 4 AND/BE 2017 hat unbewegliches Vermögen zum Inhalt, nämlich nichtlandwirtschaftliche Grundstücke und Wasserkräfte.

4.4.

4.4.1. Der harmonisierten Vermögenssteuer von Kantonen und Gemeinden unterliegt das gesamte Reinvermögen (Art. 13 Abs. 1 StHG). Die Bewertung des beweglichen und unbeweglichen Vermögens ist Gegenstand von Art. 14 StHG. Das Vermögen wird zum Verkehrswert bewertet, wobei der Ertragswert angemessen berücksichtigt werden kann (Art. 14 Abs. 1 StHG; dazu BGE 138 II 311 E. 7.1; 131 I 291 E. 2.5.2; 128 I 240 E. 3.1.1; Urteile 2C 68/2021 vom 22. Februar 2021 E. 3.3.3; 2C 866/2019 vom 27. August 2020 E. 4.1). Von der Massgeblichkeit des Verkehrswertes bestehen Ausnahmen, die das Gesetz abschliessend nennt (BGE 134 II 207 E. 3.5). Eine erste Ausnahme besteht im Bereich der land- und forstwirtschaftlichen Grundstücke; diese unterliegen einer rein ertragswertgestützten Bewertung (Art. 14 Abs. 2 StHG; Urteil 2C 858/2019 vom 20. August 2020 E. 2.1). Eine zweite Ausnahme sieht das Gesetz hinsichtlich des beweglichen Vermögens (inklusive immaterieller Güter) vor, das dem Geschäftsvermögen der steuerpflichtigen Person angehört. Solches unterliegt dem für die Einkommenssteuer massgeblichen Wert (Art. 14 Abs. 3 StHG). Hingegen ist für unbewegliches nichtlandwirtschaftliches Vermögen sowohl für das Privat- als auch für das Geschäftsvermögen der Verkehrswert, gegebenenfalls unter Berücksichtigung des Ertragswerts (Art. 14 Abs. 1 StHG) massgebend (BGE 134 II 207 E. 3.5).

4.4.2. Aus der Entstehungsgeschichte von Art. 14 StHG geht hervor, dass der Bundesgesetzgeber den Rechtsbegriff des Verkehrswerts voraussetzt, ohne ihn zu definieren (Botschaft zu Bundesgesetzen über die Harmonisierung der direkten Steuern der Kantone und Gemeinden sowie über die direkte Bundessteuer, BBl 1983 III 1, insb. 104 zu Art. 17 E-StHG). Auch die Methodik der Bewertung und Bemessung des Verkehrswerts ist nicht bundesrechtlich geregelt (Urteile 2C 194/2018 vom 1. Oktober 2018 E. 5.1; 2C 442/2012 vom 14. Dezember 2012 E. 4.1). Gleich wie im Fall des Eigenmietwerts (Art. 7 Abs. 1 Satz 1 StHG) hat der Bundesgesetzgeber die Norm (Art. 14 Abs. 1 StHG) als Rahmenvorschrift ausgestaltet. Dies eröffnet den Kantonen und Gemeinden bei Überführung des Harmonisierungsrechts in ihr eigenes Steuerrecht einen weiten Gestaltungsspielraum bzw. eine *marge de manoeuvre importante* (BGE 138 II 311 E. 7.1; 134 II 207 E. 3.6; Urteile 2C 954/2020 vom 26. Juli 2021 E. 5.1; 2C 500/2018 vom 8. April 2020 E. 3.4; 2C 93/2020 vom 9. März 2020 E. 4; 2C 511/2017 vom 16. September 2019 E. 6.2; zur analogen Rechtslage im Bereich des Eigenmietwerts: Urteile 2C 25/2021 vom 7. Mai 2021 E. 4.2; 2C 38/2021 vom 3. März 2021 E. 1.2; 2C 843/2016 / 2C 844/2016 vom 31. Januar 2019 E. 2.2.2).

4.4.3. Was unter dem unbestimmten Rechtsbegriff des Verkehrswerts zu verstehen sei, stellt eine Rechtsfrage dar, während der Preis, der tatsächlich erzielt werden kann, eine Tatfrage ist (BGE 122 I 168 E. 2c; Urteile 2C 68/2021 vom 22. Februar 2021 E. 3.3.2; 2C 1081/2018 vom 29. Januar 2020 E. 2.2.2). Der abgaberechtliche Verkehrswert entspricht praxisgemäss dem Marktwert und damit dem Preis, der bei einer Veräusserung des

Vermögensobjektes im gewöhnlichen Geschäftsverkehr mutmasslich zu erzielen ist, den also ein unabhängiger Dritter unter normalen Umständen zu bezahlen bereit wäre. Er beruht mithin auf einer doppelten Fiktion, indem angenommen wird, dass eine Veräusserung überhaupt möglich wäre und dass diese zu Drittkonditionen vorgenommen würde. In jedem Fall bildet der abgaberechtliche Verkehrswert keine mathematisch punktgenau bestimmbare Grösse; vielmehr ist er in der Regel ein Schätz- oder Vergleichswert (BGE 131 I 291 E. 3.2.2; 128 I 240 E. 3.2.1; 124 I 193 E. 4A; Urteil 2C 68/2021 vom 22. Februar 2021 E. 3.3.2). Hinzu kommt, dass die auf dem Markt tatsächlich erzielten Preise nicht nur erheblichen Schwankungen unterliegen, sondern mitunter auch ausgesprochen spekulative oder subjektive Preiskomponenten enthalten (Urteil 2C 181/2018 vom 12. März 2018 E. 2.2.3).

4.4.4. Mit jeder Schätzung ist, unabhängig von der angewendeten Methode, zwangsläufig eine Streuung und Ungenauigkeit verbunden (Urteile 2C 181/2018 vom 12. März 2018 E. 2.2.3; 2C 834/2015 vom 15. Februar 2016 E. 2.5; 2C 458/2011 vom 2. April 2012 E. 5.2). Der Regierungsrat des Kantons Bern geht von einer "realistischen Schätzungsungenauigkeit von plus/minus zehn Prozent" aus (Vortrag vom 7. Dezember 2016 zum Dekret über die allgemeine Neubewertung der nichtlandwirtschaftlichen Grundstücke und Wasserkräfte [nachfolgend: Vortrag AND/BE vom 7. Dezember 2016], S. 5).

Das Bundesgericht spricht in einem älteren Entscheid gar von einer "minimalen Streubreite von 20 Prozent" (BGE 128 I 240 E. 2.6). Entsprechend dürfen die Veranlagungsbehörden auch bei der Bewertung des unbeweglichen Vermögens zu Schematisierungen und Pauschalisierungen greifen (BGE 124 I 193 E. 3e und E. 4a). Solche sind im Abgaberecht, das als Massenverwaltungsrecht ausgestaltet ist, aus praktischen und veranlagungsökonomischen Gründen unvermeidlich und in einem gewissen Ausmass zulässig, auch wenn dabei die rechtsgleiche Behandlung nicht durchwegs gewährleistet ist (BGE 140 II 167 E. 5.5.2; 131 I 291 E. 3.2.2; siehe auch BGE 142 V 577 E. 5.4). Massenfallrecht liegt namentlich auch vor, wenn es um die kantonsweite Bewertung des unbeweglichen Vermögens geht (Urteil 2C 38/2021 vom 3. März 2021 E. 3.5.2).

Vor diesem Hintergrund sind Bewertungsnormen im Rahmen einer abstrakten Normenkontrolle nicht schon dann aufzuheben, wenn einzelne Elemente der vorgesehenen Bewertungsmethode bei isolierter Beurteilung allenfalls kritisierbar wären, sondern nur, wenn ihre Anwendung insgesamt zu klar gesetzwidrigen oder unhaltbaren Ergebnissen führen würde (BGE 124 I 159 E. 2f; 131 I 291 E. 3.2.2). Ein Verstoss gegen Art. 14 StHG liegt vor, wenn die Bewertungsnormen zu systematischen und erheblichen Über- oder Unterbewertungen führen (BGE 131 I 291 E. 3.2.2; DANIEL DZAMKO-LOCHER/HANNES TEUSCHER, in: Martin Zweifel/Michael Beusch [Hrsg.], Kommentar StHG, 3. Aufl. 2017, N. 39 zu Art. 14 StHG).

4.4.5. Mit Blick auf die praktischen Schwierigkeiten der Bewertung unbeweglichen Vermögens sind in der Bewertungspraxis Ansätze geläufig, die eine Spanne zulassen. Was den mit dem Vermögenssteuerwert verwandten Bereich des Eigenmietwerts betrifft, entspricht der Eigenmietwert auf Ebene der direkten Bundessteuer (Art. 21 Abs. 1 lit. b und Abs. 2 DBG) dem "objektiven Marktwert", wobei unbestritten ist, dass dieser sich in einer gewissen Bandbreite bewegt (BGE 132 I 157 E. 3.3). Die Eidgenössische Steuerverwaltung (ESTV) hat entsprechend eine Interventionslimite von 70 Prozent entwickelt. Die ESTV wendet gegen die vom betreffenden Kanton festgelegten Eigenmietwerte nichts ein, soweit die kantonalen Ansätze die Interventionslimite von 70 Prozent im Durchschnitt nicht unterschreiten (BGE 123 II 9 E. 4b; Urteil 2C 843/2016 / 2C 844/2016 vom 31. Januar 2019 E. 2.1; ausführlich dazu Kommission Eigenmietwert/Systemwechsel [Hrsg.], Bericht zuhanden des Eidgenössischen Finanzdepartements, März 2000, S. 11).

4.4.6. Auch der harmonisierte Eigenmietwert von Kantonen und Gemeinden (Art. 7 Abs. 1 Satz 1 StHG) bewegt sich in einer Schwankungsbreite, wobei im konkreten Einzelfall die Untergrenze von 60 Prozent zu wahren ist (BGE 143 I 137 E. 3.3). Grund für die tiefere Bewertung des Eigenmietwerts sind namentlich die geringe Verfügbarkeit des Grundeigentums, was zu spekulativen Rechtsgeschäften führen kann, allem voran aber das aus Art. 108 Abs. 1 BV hergeleitete Ziel, die Selbstvorsorge durch Bildung von Wohneigentum steuerlich zu fördern (BGE 133 I 206 E. 11.2; 125 I 65 E. 3c; Urteil 2C 843/2016 / 2C 844/2016 vom 31. Januar 2019 E. 2.2.1; BASILE CARDINAUX, in: Bernhard Waldmann/Eva Maria Belser/Astrid Epiney [Hrsg.], Basler Kommentar, Bundesverfassung, 2015, N. 34 zu Art. 108 BV).

4.4.7. Im Rahmen der Vermögenssteuer hat das Bundesgericht erwogen, dass die Kantone über einen erhebli-

chen Spielraum verfügen, der im Ergebnis dazu führen kann, dass die Steuerwerte allgemein mehr oder weniger deutlich unter dem eigentlichen Verkehrswert liegen (BGE 124 I 145 E. 6B [Kanton Zürich]). Würde die generelle Bewertungsregelung so festgelegt, dass der Steuerwert im Durchschnitt 100 Prozent des Verkehrswerts beträgt, käme der Steuerwert in einer gewissen Zahl von Fällen höher zu liegen als der Verkehrswert. Damit würde ein Vermögenswert besteuert, der so gar nicht besteht (BGE 124 I 193 E. 4b [Kanton Zürich]), was verfassungswidrig wäre (BGE 128 I 240 E. 3.3.1 und 3.4.1 [Kanton Zürich]).

Es ist deshalb zulässig, den Steuerwert aufgrund schematischer, vorsichtiger Schätzungen zu bemessen, die der notwendigen Schematisierung und der zwangsläufigen Unsicherheit der Bewertung Rechnung tragen. Wenn daraus Steuerwerte resultieren, die im Durchschnitt unterhalb des effektiv realisierbaren Verkehrswerts liegen, so ist dies in einem gewissen Rahmen verfassungsrechtlich haltbar (BGE 131 I 291 E. 3.2.2 [Kanton Schwyz]; 128 I 240 E. 3.1.1 und 3.2.2 S. 249; 124 I 145 E. 6c; 124 I 159 E. 2h S. 168 [Kanton Tessin]; 124 I 193 E. 4a). Dies gilt jedenfalls, soweit der niedrigere Ansatz sich durch die Ungenauigkeit der Schätzung sachlich rechtfertigen lässt (BGE 124 I 193 E. 4b S. 200).

Insgesamt ist bei der Bewertung des unbeweglichen Vermögens "vorsichtig" (BGE 124 I 145 E. 6c) bzw. "massvoll" vorzugehen, wie das im Kanton Bern in Art. 56 Abs. 1 lit. d StG/BE 2000 vorgesehen ist, dies auch, um Überbewertungen abzuwenden (BGE 124 I 193 E. 4b; 128 I 240 E. 3.3.1 und E. 3.4.1). Die bernische Gesetzgebung entspricht insoweit der bundesgerichtlichen Rechtsprechung.

4.4.8. Art. 14 Abs. 1 StHG lässt ausdrücklich zu, den Ertragswert "angemessen" ("de façon appropriée", "adeguatamente") zu berücksichtigen. Das Bundesgericht hat auch eine kantonale Regelung geschützt, die bei Mietliegenschaften nur auf den kapitalisierten Ertragswert abstellte (BGE 134 II 207 E. 3.7-3.9 [Kanton Genf]). Hingegen ist es sowohl nach Art. 14 StHG als auch nach dem allgemeinen Gebot der Rechtsgleichheit (Art. 8 Abs. 1 BV) unzulässig, unabhängig vom jeweiligen Ertragswert eine generell deutlich unter dem realen Marktwert liegende Bewertung anzustreben (BGE 124 I 145 E. 6b; 124 I 159 E. 2h S. 168; 124 I 193 E. 4b S. 200; 131 I 291 E. 2.5.1). Ebenso unzulässig wäre es, die Vermögensbesteuerung von unbeweglichem Vermögen auf einen bestimmten Prozentsatz des (geschätzten) Steuerwerts zu beschränken oder einen generellen, z.B. rein eigentumspolitisch begründeten Abschlag (Ecart) auf dem Verkehrswert zu gewähren oder mit einer kantonalen Steuernorm von vornherein eine allgemein deutlich unter dem realen Wert liegende Bewertung zu verwirklichen (BGE 128 I 240 E. 3.2.4 und 3.4.2; 131 I 291 E. 3.2.2; 134 II 207 E. 3.6).

4.4.9. Dementsprechend hat das Bundesgericht Regelungen als bundesrechtswidrig erachtet, die den Steuerwert auf "in der Regel 60 Prozent des Marktwerts" (BGE 124 I 145 E. 6) oder "70 Prozent des Schätzwerts" (BGE 124 I 159 E. 2h) festlegen oder die im Ergebnis dazu führen, dass die effektiven durchschnittlichen Bewertungen rund 61 bzw. 59 Prozent des Marktwerts betragen (BGE 124 I 193 E. 4c). Als zulässig erachtet wurde hingegen eine Regelung, die zur Folge hat, dass die am oberen Rand der Bandbreite liegenden Schätzungen nicht über dem effektiven Marktwert liegen, selbst wenn dies dazu führt, dass die zu ermittelnden Vermögenssteuerwerte im Normalfall zwischen 70 und 100 Prozent des Verkehrswerts zu liegen kommen (BGE 128 I 240 E. 3.3.2). Mit Art. 14 StHG vereinbar ist weiter, einen Zielwert von 90 Prozent anzustreben, wenn die formelhafte Bewertung im Einzelfall sonst zu einem übersetzten Marktwert führen würde (BGE 128 I 240 E. 3.4.2).

4.4.10. Nach ständiger bundesgerichtlicher Praxis ist darüber hinaus die Berücksichtigung eigentumspolitischer Ziele zulässig, weswegen der Steuerwert mehr oder weniger deutlich unter dem Verkehrswert liegen kann (BGE 124 I 145 E. 6b; 128 I 240 E. 3.1.1), freilich nur für Wohnbauten (BGE 124 I 159 E. 2h). Im Kanton Bern bestimmt Art. 104 Abs. 2 KV/BE, dass die Steuern der natürlichen Personen so zu bemessen sind, "dass die wirtschaftlich Schwachen geschont werden, der Leistungswille der Einzelnen erhalten bleibt und die Selbstvorsorge gefördert wird" (Auszeichnung durch das Bundesgericht). Diese verfassungsrechtliche, von der Bundesversammlung gewährleistete Vorgabe (BB1 1994 III 1883; vgl. zur Tragweite der Gewährleistung insb. BGE 145 I 259 E. 5.1; 142 I 99 E. 4.3.3) ist für den kantonalen Gesetzgeber verbindlich (BGE 143 I 272 E. 2.2.1). Entsprechend hat dieser in Art. 56 Abs. 1 lit. d Halbsatz 2 StG/BE 2000 (in der ursprünglichen Fassung vom 21. Mai 2000) angeordnet, dass der Vermögenssteuerwert "massvoll unter Berücksichtigung der Förderung der Vorsorge und der Eigentumbildung" festzulegen sei, was bundesrechtlich jedenfalls insoweit zulässig ist, als für Wohneigentumeine vorsichtige Schätzung anzustreben ist, die

tendenziell eher tiefer ausfällt als der effektive Verkehrswert.

#### 4.5.

4.5.1. Im Unterschied zu den bisher als unzulässig beurteilten Fällen (vorne E. 4.4.9) enthält die streitbetroffene Dekretsbestimmung keinen bestimmten Abschlag auf dem Verkehrswert. Sie strebt einen Ziel-Medianwert im Bereich von 70 Prozent der Verkehrswerte an (Sachverhalt, lit. E.b).

4.5.2. Begriffsgemäss handelt es sich beim Median oder Zentralwert um jenen Wert, der genau in der Mitte einer Datenverteilung liegt. Die eine Hälfte aller Individualdaten ist kleiner, die andere grösser als der Zentralwert. Über den arithmetischen oder geometrischen Durchschnitt, über die Standardabweichung, über die jeweiligen Extrema und generell über die Verteilung kann der Median nichts aussagen. Bei einem Bewertungsmedian von 70 Prozent ist einzig sicher, dass die eine Hälfte der bewerteten Objekte unter 70 und die andere über 70 Prozent liegt. Mit diesem Verständnis ist die angefochtene Formel ("anzustreben ist ein Ziel-Medianwert im Bereich von 70 Prozent der Verkehrswerte") im Rahmen der abstrakten Normenkontrolle auf ihre Vereinbarkeit mit dem übergeordneten Recht zu prüfen.

4.5.3. Ein Median von 100 Prozent würde in der Hälfte der Fälle dazu führen, dass mehr als der Verkehrswert besteuert würde, was verfassungswidrig wäre (vorne E. 4.4.7). Ein verfassungskonformer Median muss sich daher jedenfalls unter dem Ansatz von 100 Prozent bewegen. Um wie viel er darunter zu liegen hat, hängt davon ab, wie gross die Schätzungenauigkeit ist. Geht man von einer "realistischen Schätzungenauigkeit von plus/minus zehn Prozent" aus, wie der Regierungsrat des Kantons Bern dies tut (Vortrag AND/BE vom 7. Dezember 2016; vorne E. 4.4.4), müsste der Median bei 90 Prozent angesiedelt sein, damit keinerlei Überbesteuerungen resultieren. In der Annahme, dass die Streubreite mindestens 20 Prozent beträgt (BGE 128 I 240 E. 2.6), darf der Median höchstens bei 90 Prozent liegen.

4.5.4. Entgegen der Auffassung des Beschwerdeführers besagt ein Median von 70 Prozent nicht, dass sich sämtliche Werte im Bereich von 70 Prozent des Verkehrswerts bewegen müssen. Er lässt theoretisch auch zu, dass in der einen Hälfte der Fälle ein Wert von 69 Prozent, in der anderen Hälfte ein Wert von 100 Prozent resultiert. Das zöge einen Durchschnitt von 84,5 Prozent nach sich, was im Lichte der Rechtsprechung (vorne E. 4.4.9) als zulässig zu erachten wäre. Ebenso ist aber möglich, dass in der Hälfte der Fälle ein Wert von 71 Prozent resultiert und in der Hälfte ein Wert von z.B. 30 Prozent. Dies würde zu einem bundesrechtswidrig tiefen Durchschnitt führen. Eine bundesrechtskonforme Bewertung ist mit einem Median von 70 Prozent weder ausgeschlossen noch sichergestellt. Im Rahmen der abstrakten Normenkontrolle ist aber entscheidend, ob sich der Norm ein bundesrechtskonformer Sinn beimessen lässt und wie wahrscheinlich dies ist. Das Bundesgericht hebt einen kantonalen oder kommunalen Erlass nur auf, falls die Norm sich jeder mit dem übergeordneten Recht vereinbaren Auslegung entzieht (BGE 147 I 136 E. 1.4; 146 I 62 E. 4; 145 I 26 E. 1.4; vorne E. 1.5). Dabei ist zu berücksichtigen, dass das Bundesrecht den Kantonen und Gemeinden in diesem Bereich einen weiten Gestaltungsspielraum eröffnet (vorne E. 4.3.2).

4.5.5. Auch unter Berücksichtigung dieses Spielraums ist aber ein Ziel-Medianwert von 70 Prozent als bundesrechtswidrig zu bezeichnen: Auch wenn er an sich über das arithmetische Mittel nichts aussagt und eine bundesrechtskonforme Umsetzung nicht völlig ausgeschlossen erscheint, ist doch auch die Wahrscheinlichkeit der Bundesrechtswidrigkeit zu berücksichtigen (vorne E. 1.5). Bei einem Median von 70 Prozent ist anzunehmen, dass das wahrscheinlich resultierende Ergebnis zu einem Durchschnitt führen würde, der sich nicht allzu weit von diesem Wert entfernt, so dass eine erhebliche Zahl der Werte tatsächlich tiefer als 70 Prozent läge. Beim Eigenmietwert wird zwar ein Durchschnittswert von 70 Prozent als zulässig erachtet (vorne E. 4.4.5). Beim Vermögenssteuerwert, bei dem das Gesetz ausdrücklich den Verkehrswert als massgebend bezeichnet, ist jedoch eine derartige Abweichung selbst unter Berücksichtigung einer eigentumspolitischen Zielsetzung (vorne E. 4.4.10) mit Art. 14 StHG nicht mehr vereinbar.

#### 4.6.

4.6.1. Der Kanton macht jedoch geltend, dass sich unter Berücksichtigung der Belastung durch die Liegenschaftssteuer ein bundesrechtskonformer Wert ergebe. Der Kanton Bern kennt wie einige andere Kantone (dazu Martin Kocher, in: Martin Zweifel/Michael Beusch/Stefan Oesterhelt [Hrsg.], Immobiliensteuern, 2021, § 28 N. 105 ff.) eine besondere Liegenschaftssteuer. Die Gemeinden des Kantons Bern können auf den amtlichen Werten eine Liegenschaftssteuer erheben (Art. 258 Abs. 1 StG/BE 2000), deren Steuersatz höchstens 1,5 Promille des amtlichen Werts betragen darf (Art. 261 Abs. 2 StG/BE 2000). Von den rund 340 Einwohnergemeinden des Kantons Bern kennen lediglich acht Gemeinden eine Liegenschaftssteuer, deren Satz unter 1,0 Promille liegt. Rund 90 Einwohnergemeinden wenden den höchstzulässigen Steuersatz von 1,5 Promille an, darunter viele grosse Gemeinden. Von den fünf grössten Gemeinden erheben deren drei den Maximalsatz (Bern, Biel, Ostermundigen); in zwei Gemeinden gilt ein Satz von 1,2 Promillen (Thun, Köniz).

4.6.2.

4.6.2.1. Gemäss Art. 56 Abs. 1 lit. d StG/BE 2000 in der Fassung vom 9. März 2020 (vgl. Sachverhalt lit. E.a) soll die Bewertung des unbeweglichen Vermögens auch unter Berücksichtigung der Belastung durch die Liegenschaftssteuer erfolgen. In Befolgung dieser Bestimmung hat der Grosse Rat einen Ziel-Medianwert von 70 Prozent festgelegt.

4.6.2.2. Der Kanton führt in seiner Vernehmlassung aus, dass unter Berücksichtigung der Liegenschaftssteuer bei einem Median von 77 Prozent die Eigentümer von unbeweglichem Vermögen durchwegs stärker belastet würden als die Eigentümer von beweglichem Vermögen. Unter der Annahme, dass bewegliches Vermögen zum effektiven Verkehrswert (Art. 14 StHG) bewertet wird, wäre damit die Belastung des unbeweglichen Vermögens höher als dieser Wert. Der Kanton beruft sich dazu auf die Berechnungen, die der Regierungsrat in seinem Vortrag vom 13. November 2019 an den Grossen Rat angestellt hat. Der Beschwerdeführer stellt diese Berechnungen als solche nicht in Frage.

4.6.3. Dass die Belastung durch die Liegenschaftssteuer bei der Festlegung der amtlichen Werte zu berücksichtigen ist, folgt kantonalrechtlich zwingend aus Art. 56 Abs. 1 lit. d StG/BE 2000 (in der Fassung vom 9. März 2020). Der Beschwerdeführer hat diese Gesetzesbestimmung als solche nicht angefochten, sondern sich auf die Anfechtung jener Dekretsbestimmung beschränkt, die das Gesetz umsetzt. Im Rahmen der Beurteilung des Dekrets kann jedoch auch die Bundesrechtskonformität des Gesetzes überprüft werden.

4.6.4. Die Urteile, in denen das Bundesgericht sich zur Bewertung des unbeweglichen Vermögens für die Vermögenssteuer geäussert hat (vorne E. 4.4.8-4.4.10), betrafen zumeist Kantone, die keine Liegenschaftssteuer kennen. Einzig im Urteil BGE 124 I 159 zum Kanton Tessin hat das Bundesgericht sich mit der Frage befasst, ob der Umstand, dass das Grundeigentum mit besonderen Abgaben belastet wird, die auf beweglichem Vermögen nicht erhoben werden, einen Einschlag bei der Vermögenssteuerbewertung zulasse. Es hat dies unter dem Titel der Rechtsgleichheit (Art. 4 BV 1874) verneint (E. 2i S. 169), und zwar mit drei Argumenten:

1. Die besondere steuerliche Belastung von Grundeigentümern sei nicht zu beanstanden, solange diese Steuerungen ausschliesslich dazu bestimmt seien, die durch das Grundeigentum verursachten Kosten des Gemeinwesens zu decken (so die Grundeigentümerbeiträge).
  2. Auch das bewegliche Vermögen sei mit besonderen Steuern belastet, wie etwa die eidgenössische Stempelsteuer oder analoge kantonale Abgaben.
  3. Es sei ohnehin problematisch, eine Ungleichbehandlung mit einer anderen zu kompensieren. Im konkreten Fall sei nicht nachgewiesen, dass die genannten kantonalen Abgaben eine korrekte Kompensation der Unterbewertung von unbeweglichem Vermögen darstellten.
- Inwieweit diese Aussagen auch heute noch Geltung beanspruchen, braucht hier nicht weiter untersucht zu werden.

4.6.5.

4.6.5.1. Zu berücksichtigen ist, dass die Prüfung in BGE 124 I 159 einzig unter verfassungsrechtlichem Aspekt

erfolgte und noch nicht unter dem Gesichtspunkt des Steuerharmonisierungsgesetzes, das nunmehr die Bemessungsgrundlage für die Vermögenssteuer bundesrechtlich harmonisiert. Diese bemisst sich zwingend und ausschliesslich nach den Vorgaben von Art. 14 StHG. Faktoren, die in dieser Bestimmung nicht genannt sind, dürfen nicht als Bemessungsgrundlage berücksichtigt werden. Ein kantonaler Spielraum besteht diesbezüglich nur im dargelegten Rahmen (vorne E. 4.4).

4.6.5.2. Die Bemessung der Liegenschaftssteuer beruht jedenfalls im Kanton Bern auf derselben Grundlage wie die Vermögenssteuer. Massgebend ist in beiden Fällen der "amtliche Wert" (vorne E. 4.3 und 4.6.1). Es handelt sich bei der Liegenschaftssteuer damit um eine Objektsteuer (Urteil 2C 1001/2020 vom 9. März 2021 E. 2.3.3 [ETH Zürich]), die nicht um die Schulden bereinigt ist (Kocher, a.a.O., § 28 N. 311 ff.). Die jüngere Rechtsprechung hat sie auch schon als besondere oder partielle Vermögenssteuer bezeichnet (auch dazu Urteil 2C 1001/2020 vom 9. März 2021 E. 2.3.3; ferner Urteil 2C 463/2017 / 2C 466/2017 vom 9. August 2019 E. 1.4.2 [Einwohnergemeinde Bern]; Kocher, a.a.O., § 28 N. 295 ff.). Als rein kantonale oder kommunale Steuer ist sie von der bundesrechtlich harmonisierten Vermögenssteuer abzugrenzen. Daher ist es zumindest zweifelhaft, ob die Liegenschaftssteuer in die Überlegungen zur Gesamtsteuerbelastung des unbeweglichen Vermögens einbezogen werden kann. Ein solcher Ansatz dürfte mit Art. 8 Abs. 1 BV in Widerspruch stehen, was hier aber nicht zu vertiefen ist. Zu entscheiden ist einzig, ob die Liegenschaftssteuer bei Festsetzung der Bemessungsgrundlage, die für die Vermögenssteuer auf unbeweglichem Vermögen massgebend ist, berücksichtigt werden darf. Dies ist zu verneinen: Es ist unzulässig, die kantonale oder kommunale Liegenschaftssteuer in die harmonisierte Bemessungsgrundlage des unbeweglichen Vermögens einzubeziehen, nachdem das Vermögen zum Verkehrswert zu bewerten ist (Art. 14 Abs. 1 StHG; vorne E. 4.4.1).

4.7. Die Beschwerde erweist sich damit als begründet. Die angefochtene Bestimmung ist aufzuheben.

5.

Bei diesem Ausgang sind die Kosten dem Kanton Bern aufzuerlegen, der Vermögensinteressen verfolgt (Art. 66 Abs. 1 und 4 BGG). Dieser hat zudem dem obsiegenden Beschwerdeführer für das bundesgerichtliche Verfahren eine Parteientschädigung zu bezahlen (Art. 68 Abs. 1 und 2 BGG).

Demnach erkennt das Bundesgericht:

1.

Die Beschwerde wird gutgeheissen. Art. 2 Abs. 4 des Dekrets vom 21. März 2017 über die allgemeine Neubewertung der nichtlandwirtschaftlichen Grundstücke und Wasserkräfte (AND/BE), in der Fassung vom 10. März 2020, wird aufgehoben.

2.

Die Gerichtskosten von Fr. 2'000.– werden dem Kanton Bern auferlegt.

3.

Der Kanton Bern hat dem Beschwerdeführer eine Parteientschädigung von Fr. 3'000.– zu bezahlen.

4.

Dieses Urteil wird den Verfahrensbeteiligten und der Eidgenössischen Steuerverwaltung mitgeteilt.

Lausanne, 21. Dezember 2021

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

Der Präsident: Seiler

Der Gerichtsschreiber: Kocher

