

Budgetentwurf 2025

Aufgaben- und Finanzplan 2025-2028

Medienorientierung vom 5. September 2024

Franziska Bitzi Staub, Finanzdirektorin

Roland Brunner, Finanzverwalter

Budgetentwurf 2025

Aufgaben- und Finanzplan 2025-2028

- 1 Ausgangslage
- 2 Budgetentwurf 2025
- 3 Aufgaben- und Finanzplan 2025-2028
- 4 Politische Würdigung
- 5 Fragen



1 Ausgangslage

1 Ausgangslage

Finanzpolitisches Ziel gemäss Legislaturprogramm 2022-2025

Legislaturgrundsatz C: Nachhaltige Finanzen

Ziel 1.7:

Die Stadt Luzern verfügt über einen mittelfristig ausgeglichenen Finanzhaushalt. Das Nettovermögen (exkl. Spezialfinanzierungen) sinkt in der Legislaturperiode 2022-2025 maximal um 50 Mio. Franken.

- Die Realisierung von Projekten und Leistungen richtet sich nach dem gegebenen Finanzrahmen der Stadt Luzern.
- Die Gesamtausgaben (Nettoaufwand für Gemeindeaufgaben) wachsen nicht stärker als die Wirtschaftskraft (gemessen an der jährlichen Wachstumsrate des nominalen Bruttoinlandprodukts).

1 Ausgangslage

Konjunkturprognosen	2023	2024*	2025*	2026	2027	2028
BIP, real	1.3%	1.3%	1.5%	1.5%	1.5%	1.5%
Teuerungsrate	2.1%	1.4%	1.0%	1.0%	1.0%	1.0%
Arbeitslosenquote	2.0%	2.4%	2.5%	2.5%	2.5%	2.5%

* Mittelwerte gemäss Metaanalyse Fahrländer Partner AG vom Juli 2024.

- Konjunkturprognosen Schweiz, Stand Juni 2024
 - moderate Konjunkturentwicklung
 - Rückgang der Inflation unter anderem aufgrund tieferer Energiepreise
 - Leitzinsen SNB wurden gesenkt
- Weiterhin hohe Unsicherheiten
 - Fragile globale Konjunkturlage
 - Ausgeprägte globale Risiken: Ukraine-Krieg, Nahost-Konflikt
- Städtische Finanzlage ist stabil (Eigenkapital und Nettovermögen)
- Hohe Steuererträge 2022 bis 2024

1 Ausgangslage

Hochrechnung 2024, per 30.4.2024	B 2024* TCHF	Prognose 2024 TCHF	Abweichung TCHF
Behörden, Stadtkanzlei	8'160	7'524	-636
Sozial- und Sicherheitsdirektion	215'648	218'362	2'714
Bildungsdirektion	161'326	162'326	1'000
Umwelt- und Mobilitätsdirektion	62'435	62'005	-430
Baudirektion	13'533	13'416	-118
Finanzdirektion	12'836	12'402	-435
Steuern, Zinsen, Investitionen	-475'047	-498'537	-23'490
Gesamtergebnis (- Gewinn / + Verlust)	-1'109	-22'503	-21'394
Nettoinvestitionen	86'801	91'251	4'450

* Budgetkredit (6'455'300), Kreditübertrag aus Vorjahr (-1'256'600), Nachtragskredit (-4'090'000), Kreditübertrag in Folgejahr (0)

- Prognose Ende April für das Jahr 2024
 - Steuererträge liegen rund 19 Mio. Franken über Budget (Nachträge juristische Personen höher)
 - Nettoaufwand der Direktionen rund 2 Mio. Franken über Budget
 - Gewinn bei rund 22,5 Mio. Franken erwartet
- Ausgangslage für Budget 2025 und AFP 2025-2028:
 - Höhere Steuererträge (Nachträge JP) in den Prognosen berücksichtigt

2 Budgetentwurf 2025

2 Budgetentwurf 2025

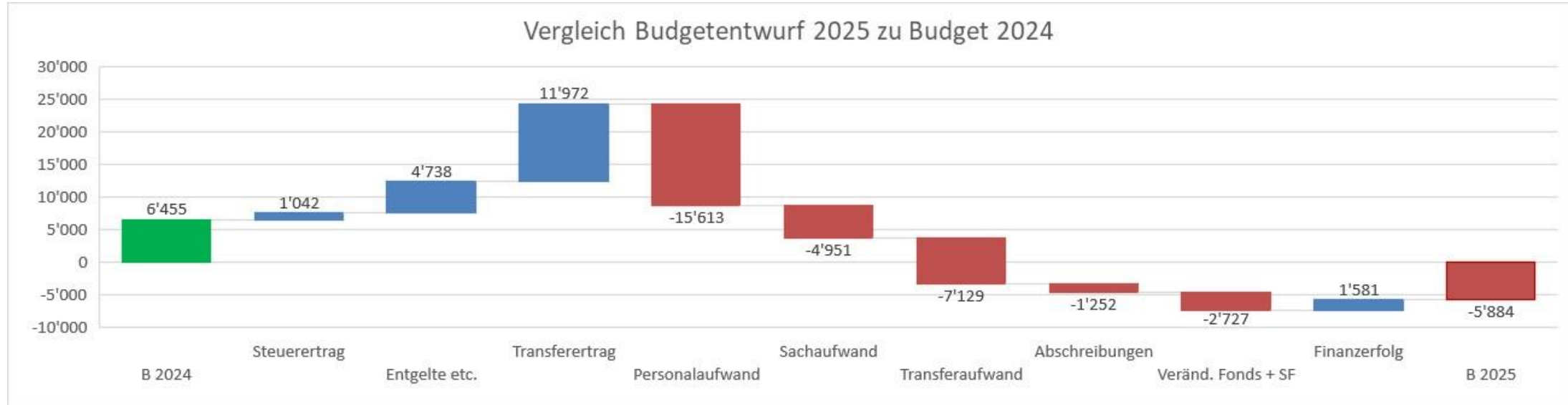
Gesamtübersicht

Gesamtübersicht Budgetentwurf 2025	R 2023 TCHF	B 2024 TCHF	B 2025 TCHF	Abweichung TCHF
Betrieblicher Aufwand	783'781	830'969	867'857	36'888
Betrieblicher Ertrag	-832'293	-815'305	-838'272	-22'968
Betriebliches Ergebnis	-48'512	15'664	29'585	13'921
Finanzaufwand	14'369	12'410	15'368	2'957
Finanzertrag	-45'914	-34'530	-39'069	-4'539
Finanzergebnis	-31'546	-22'120	-23'701	-1'582
Gesamtergebnis (- Gewinn / + Verlust)	-80'058	-6'455	5'884	12'339
Nettoinvestitionen	71'679	101'080	134'803	33'723
Selbstfinanzierungsgrad, in %	184.4%	57.7%	37.1%	
Nettovermögen	360'902	317'738	233'660	-84'079

- Budgetentwurf 2025 mit einem Verlust von 5,9 Mio. Franken
- Steuerfusssenkung um 1/20 Einheit auf 1,6 Einheiten
- Nettoinvestitionen mit 134,8 Mio. Franken budgetiert (inkl. spezialfinanzierte Investitionen; davon plafondsrelevant 108,6 Mio. Franken)

2 Budgetentwurf 2025

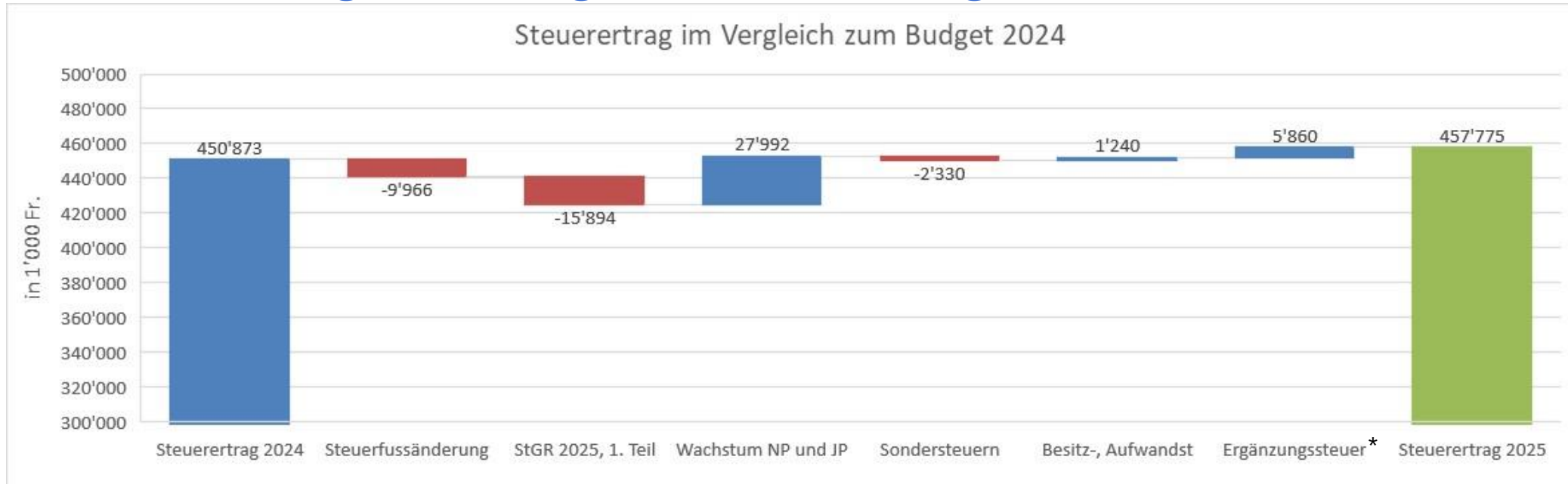
Entwicklung 2024-2025



- Ergebnis Budgetentwurf 2025 um 12,3 Mio. Franken schlechter als Budget 2024
- Steuerertrag leicht höher als im Vorjahr: berücksichtigt werden Steuergesetzreform 2025 1. Teil, Steuerfusssenkung, Wachstum und aktualisierte Prognose (OECD Mindeststeuer im Transferertrag enthalten)
- Ausgaben Personal-, Sach- und Transferaufwand steigen um 27,7 Mio. Franken.

2 Budgetentwurf 2025

Steuerertrag im Vergleich zu Budget 2024



* Ergänzungssteuer (OECD Mindeststeuer) wird im Transferertrag verbucht

- Nachhaltig hoher Steuerertrag bei den juristischen Personen als realistisches Szenario – realitätsnahe Budgetierung
- Ertragsausfälle aus Steuergesetzrevision und Steuerfusssenkung werden durch Wachstumserwartungen kompensiert
- Zunahme Steuerertrag um 6,9 Mio. Franken

2 Budgetentwurf 2025

Investitionen

Investitionen	R 2023 TCHF	B 2024 TCHF	B 2025 TCHF	Abweichung TCHF
Bruttoinvestitionen	76'624	103'307	136'383	33'076
Nettoinvestitionen	71'679	101'080	134'803	33'723
spezialfinanzierte Investitionen	-3'281	-11'018	-16'213	-5'195
Investitionen ausserhalb Plafond	-1'900	-7'800	-10'000	-2'200
Nettoinvestitionen im Plafond	66'498	82'262	108'590	26'328

- Wichtige Projekte und geplante Investitionssummen 2025:
 - Schulhaus Littau Dorf 24,5 Mio. Franken
 - Schulhaus Moosmatt 11,5 Mio. Franken
 - Zusätzliche Kindergärten 7,0 Mio. Franken
 - Schulhaus Rönnimoos 5,2 Mio. Franken
 - Schulanlage Steinhof 5,2 Mio. Franken
 - Umgestaltung Bahnhofstrasse/Theaterplatz 3,7 Mio. Franken
- Nettoinvestitionen im Plafond sind abschreibungsrelevant und liegen bei 108,6 Mio. Franken – Plafond von 106 Mio. Franken leicht überbucht

2 Budgetentwurf 2025

Fazit

- Der Budgetentwurf 2025 weist einen Verlust von 5,9 Mio. Franken auf
- Gesetzliche Vorgaben zu den Finanzkennzahlen werden mit dem vorliegenden Budgetentwurf 2025 eingehalten
- Weiterhin starkes Ausgabenwachstum
- Steuererträge nehmen trotz Ertragsausfällen aus Steuergesetzrevision und Senkung des Steuerfusses weiter zu
- Sehr hohe Investitionstätigkeiten: Geplante Bruttoinvestitionen 2025 von 136,4 Mio. Franken (plus 33,1 Mio. Franken bzw. plus 32 % gegenüber Budget 2024)
- Investitionen können zu 37,1 % aus eigenen Mitteln (Selbstfinanzierung) finanziert werden – in der Folge nimmt das Nettovermögen ab
- Die gute Finanzlage lässt eine weitere Steuersenkung um 1/20 Einheit zu

3 Aufgaben- und Finanzplan 2025-2028

3 Aufgaben- und Finanzplan 2025-2028

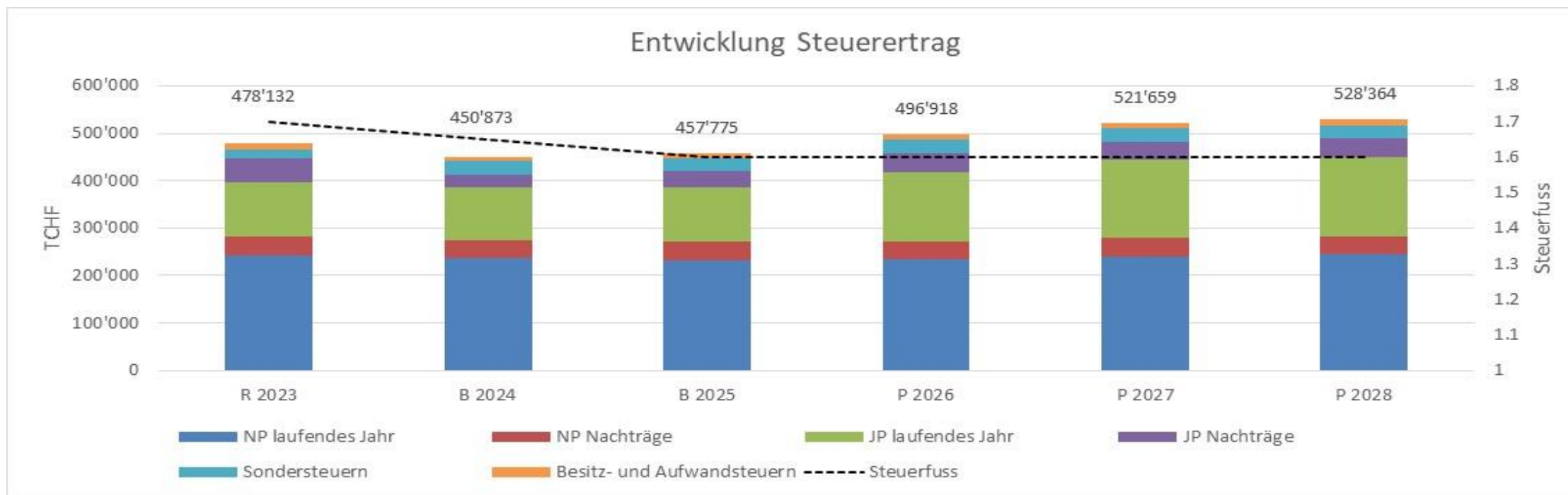
Planannahmen

Prognose Fiskalertrag	2025	2026	2027	2028	kum.
Steuereinheiten	1.60	1.60	1.60	1.60	
Natürliche Personen laufendes Jahr, Wachstum p.a.	2.5%	2.5%	2.5%	2.5%	
Juristische Personen laufendes Jahr, Wachstum p.a.	5.0%	5.0%	5.0%	5.0%	
Steuergesetzrevision, in TCHF, Veränderung zum VJ	-15'894	-3'000		-7'835	-26'729
Ergänzungssteuer, in TCHF, Veränderung zum VJ	5'860		-300		5'560
Sondereffekte		25'000	13'000		38'000
Prognose Nettoausgaben Direktionen	2025	2026	2027	2028	
Personalaufwand, brutto	2.0%	1.5%	1.5%	1.5%	
Sachaufwand	0.5%	0.5%	0.5%	0.5%	
Globalbudgetanpassungen, in TCHF, Veränderung zum VJ	21'357	14'017	4'159	2'215	

- Steuerfuss bei 1,6 Einheiten
- Lohnwachstum Personal Verwaltung im Budgetjahr 2025 auf 2,0 % brutto erhöht, ab 2025 unverändert bei 1,5 % brutto (wird jährlich überprüft); Überprüfung Lohnsystem in Arbeit
- Lohnwachstum Lehrpersonen: Berechnungen im AFP der Stadt Luzern stellen auf die Angaben des kantonalen AFP 2024-2027 ab

3 Aufgaben- und Finanzplan 2025-2028

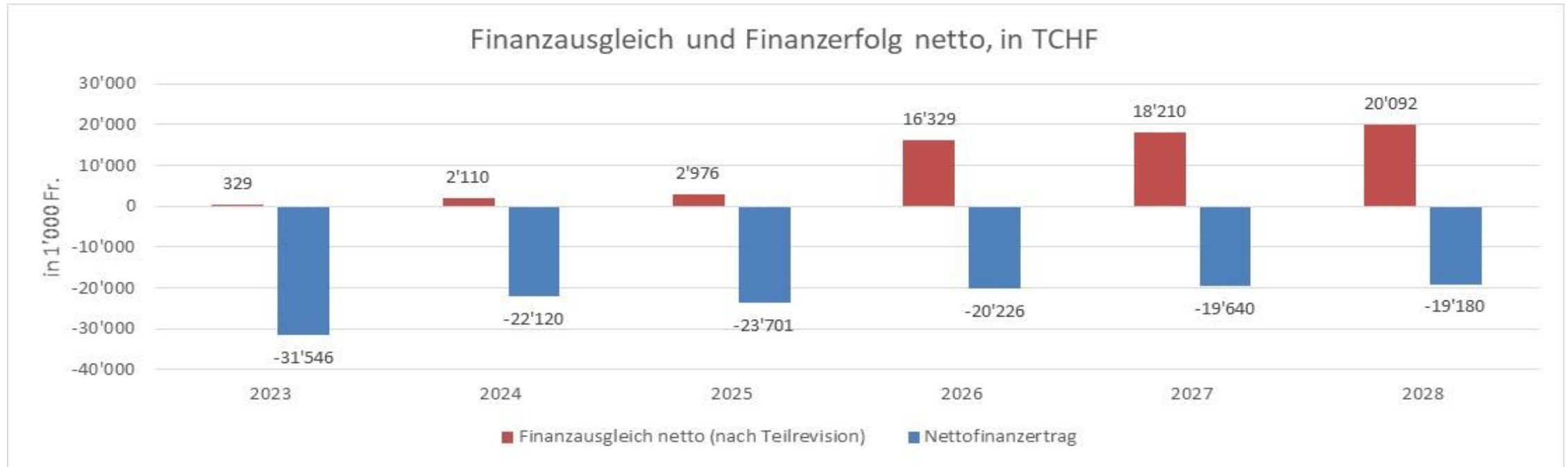
Entwicklung Steuerertrag



- Starkes Wachstum bei den Steuererträgen juristische Personen in den Jahren 2021 bis 2027
- Steuergesetzrevision 2025: Mindererträge von 15,9 Mio. Franken ab 2025 bzw. von 26,7 Mio. Franken ab 2028; Juristische Personen: Mehrertrag aus Einzelereignis von 25 Mio. Franken (im Jahr 2026) bzw. von 38 Mio. Franken (ab 2027)
- OECD Mindeststeuer: Mehrertrag 5,9 Mio. Franken im Jahr 2025 und 2026 bzw. 5,6 Mio. Franken ab 2027

3 Aufgaben- und Finanzplan 2025-2028

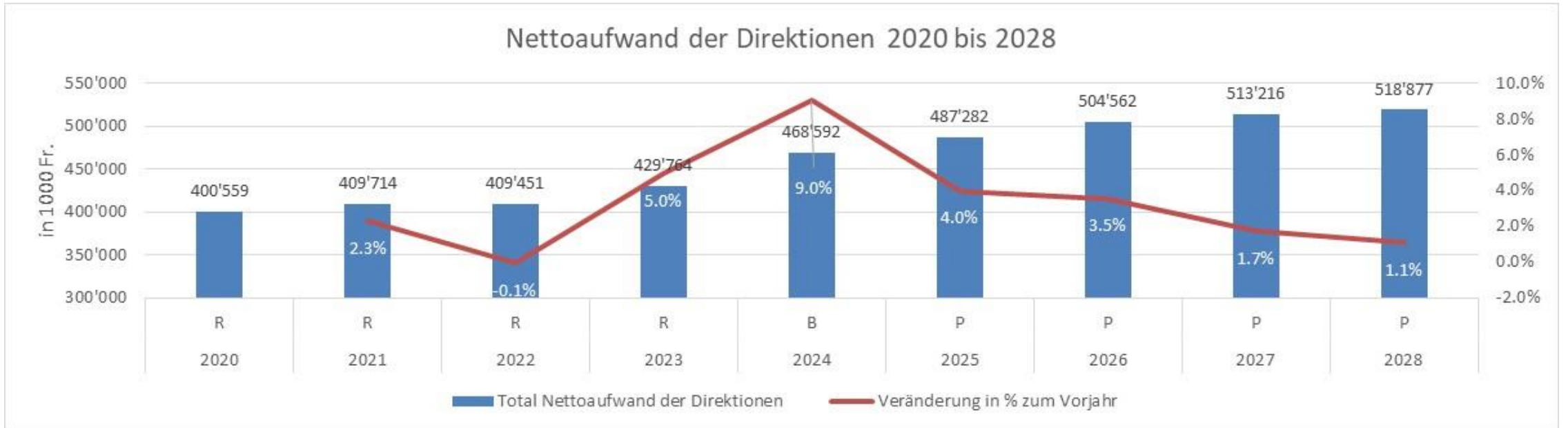
Entwicklung Finanzertrag und Finanzausgleich, netto



- Mit der Teilrevision des kantonalen Finanzausgleichsgesetzes wird die Stadt Luzern ab 2026 deutlich stärker belastet; die Nettozahlung steigt auf rund 20 Mio. Franken an (rote Balken)
- Zentrumslasten der Stadt Luzern sind ungenügend abgegolten (vgl. aktualisierte Studie Ecopolan)
- Der Finanzerfolg (blaue Balken) nimmt stetig ab, u. a. aufgrund der Zunahme von Schuldzinsen (höhere verzinsbare Schulden infolge hoher Investitionsausgaben)

3 Aufgaben- und Finanzplan 2025-2028

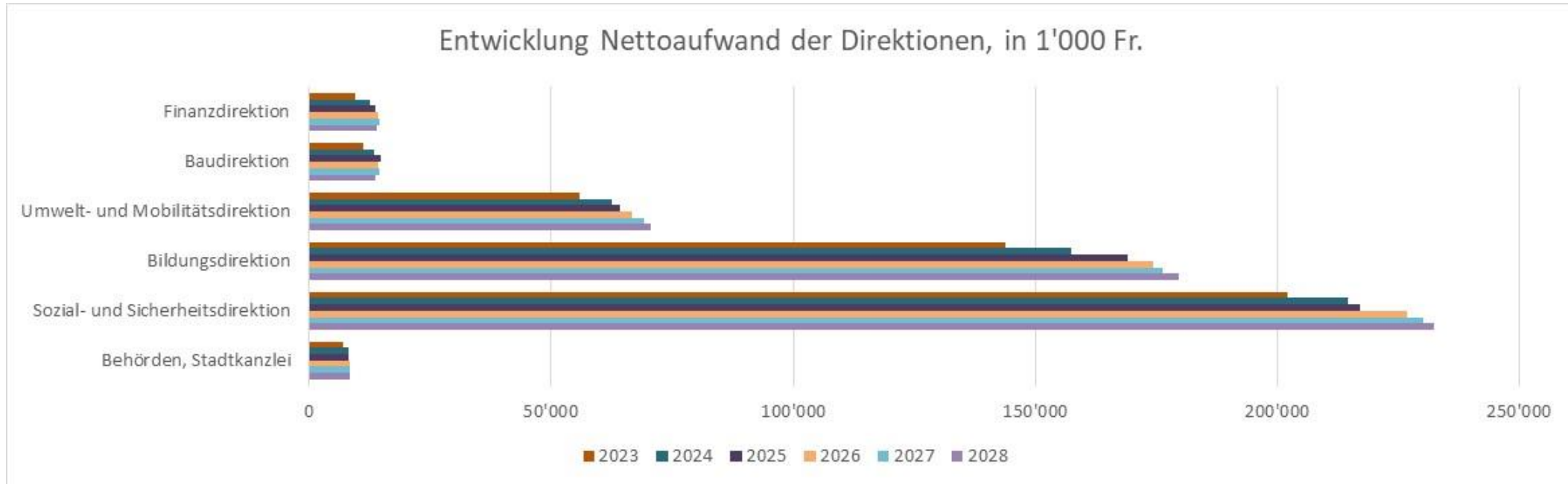
Entwicklung Nettoaufwand der Direktionen



- Nettoaufwand der Direktionen (blaue Balken) steigt kontinuierlich
- Hohes Wachstum in den Jahren 2023, 2024 und 2025
- Nettoaussgaben wachsen von 2024 bis 2028 kumuliert um 50,3 Mio. Franken bzw. um 10,7 % oder im Durchschnitt um 2,7 % pro Jahr

3 Aufgaben- und Finanzplan 2025-2028

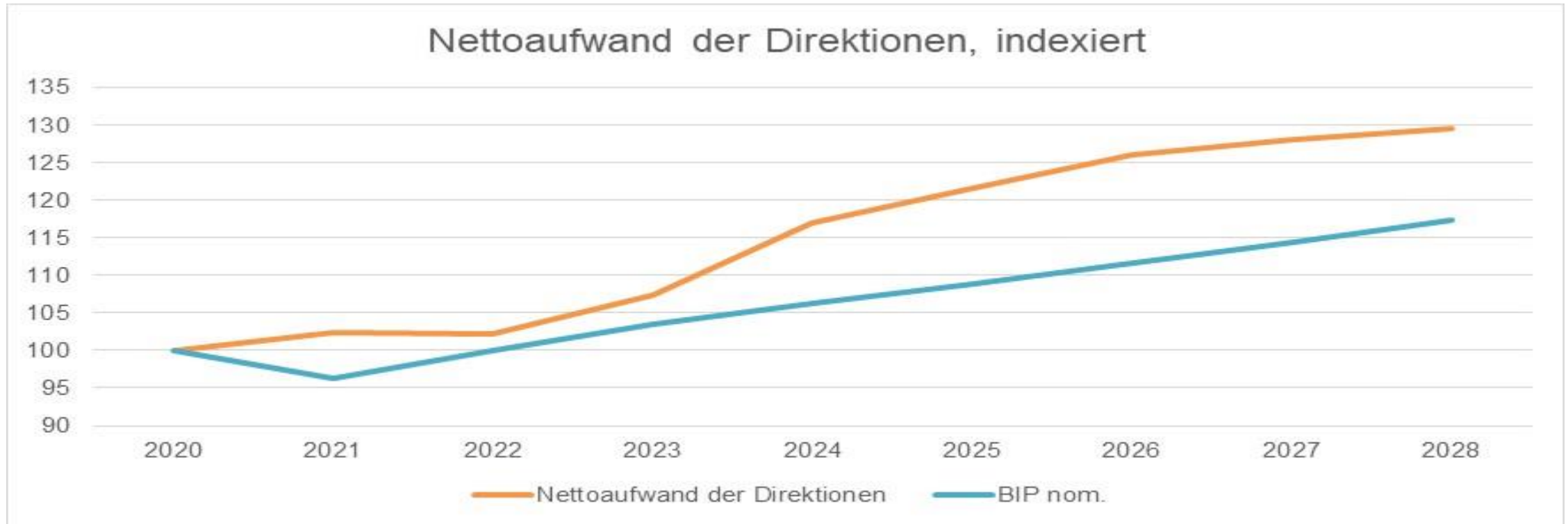
Entwicklung Nettoaufwand der Direktionen



- Starke Kostensteigerungen in den beiden kostenintensiven Bereichen Sozial- und Sicherheitsdirektion sowie Bildungsdirektion, insbesondere
 - Leistungsausbau (z. B. Volksschule: Projekt SchulePLUS; Ausbau Tagesstrukturen)
 - demografische Entwicklungen (z. B. höhere Pflegerestkosten, höhere Schülerzahlen)
 - steigende Sozialkosten (z. B. Ergänzungsleistungen, wirtschaftliche Sozialhilfe, individuelle Prämienverbilligungen)

3 Aufgaben- und Finanzplan 2025-2028

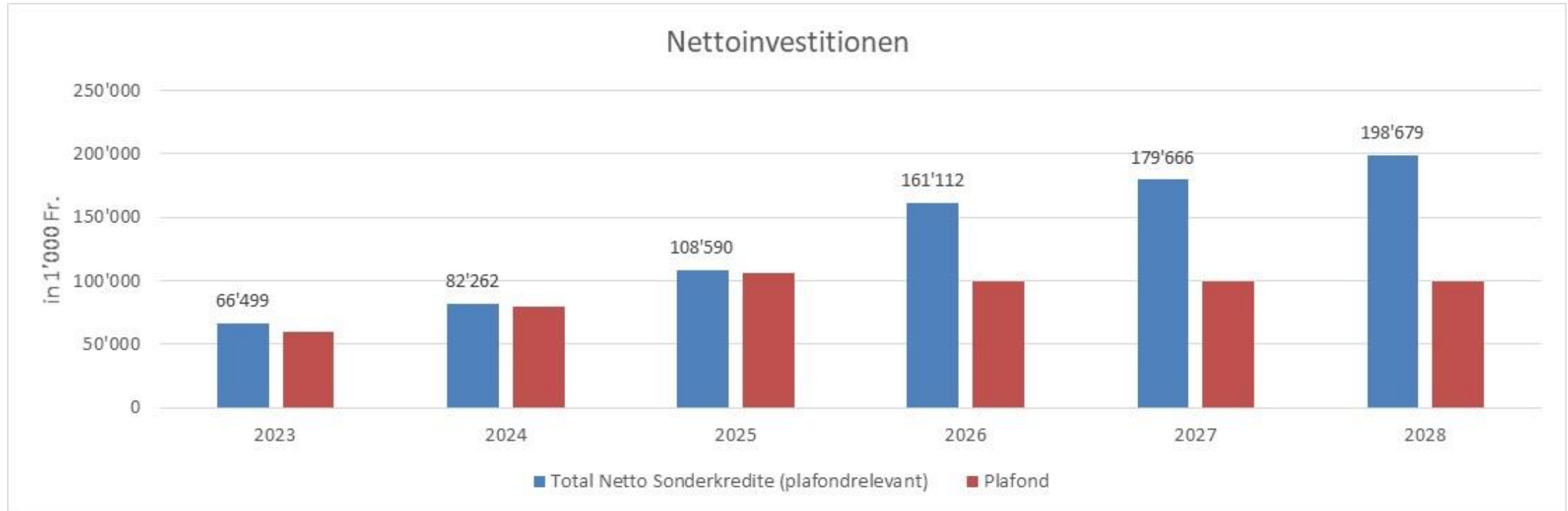
Entwicklung Nettoaufwand der Direktionen



- Ausgabenwachstum (orange Linie) liegt über dem erwarteten Wirtschaftswachstum, insbesondere in den Jahren 2023 bis 2026
- Abflachung Ausgabenwachstum ist notwendig

3 Aufgaben- und Finanzplan 2025-2028

Investitionen



- Sehr hoher Investitionsbedarf; Investitionsnachfrage steigt weiterhin an
- Investitionsoffensive wird sichtbar; Investitionsschwerpunkte im Bereich Bildung (Schul- und Betreuungsinfrastrukturen), Kultur und Sport, Mobilität sowie Verwaltungsliegenschaften
- Priorisierung der Projekte ist notwendig

3 Aufgaben- und Finanzplan 2025-2028

Ergebnisse 2025-2028

Planergebnisse, in 1'000 Fr.	R 2023	B 2024	B 2025	P 2026	P 2027	P 2028
Ergebnis Erfolgsrechnung (+ Verlust / - Gewinn)	-80'058	-6'455	5'884	861	-12'748	-11'436
Selbstfinanzierung	132'204	58'316	50'054	59'872	74'709	73'469
Nettoinvestitionen (Plafond und SF)	71'679	101'080	134'803	126'358	119'596	167'220
Finanzierungssaldo	60'525	-42'763	-84'749	-66'486	-44'886	-93'751
Selbstfinanzierungsgrad	184.4%	57.7%	37.1%	47.4%	62.5%	43.9%
Selbstfinanzierungsgrad Ø 5 bzw. 8 Jahre (ab 2026)	154.9%	129.3%	102.5%	94.0%	86.3%	76.5%
Nettovermögen	360'902	317'738	233'660	164'721	117'382	21'179

- Solide Finanzlage und steigende Steuererträge bei den juristischen Personen ermöglichen – neben zusätzlichen Ausgaben und Investitionen - eine Steuerfusssenkung
- Ergebnisse der Finanzplanung 2025-2028 sind im Durchschnitt positiv – der Finanzhaushalt ist mittelfristig ausgeglichen
- Das hohe Investitionsvolumen kann nicht vollständig aus der Selbstfinanzierung (Cashflow) finanziert werden; das Nettovermögen nimmt folglich ab

4 Politische Würdigung

4 Politische Würdigung

Ergebnisse 2025-2028 (Basis Budget 2024)

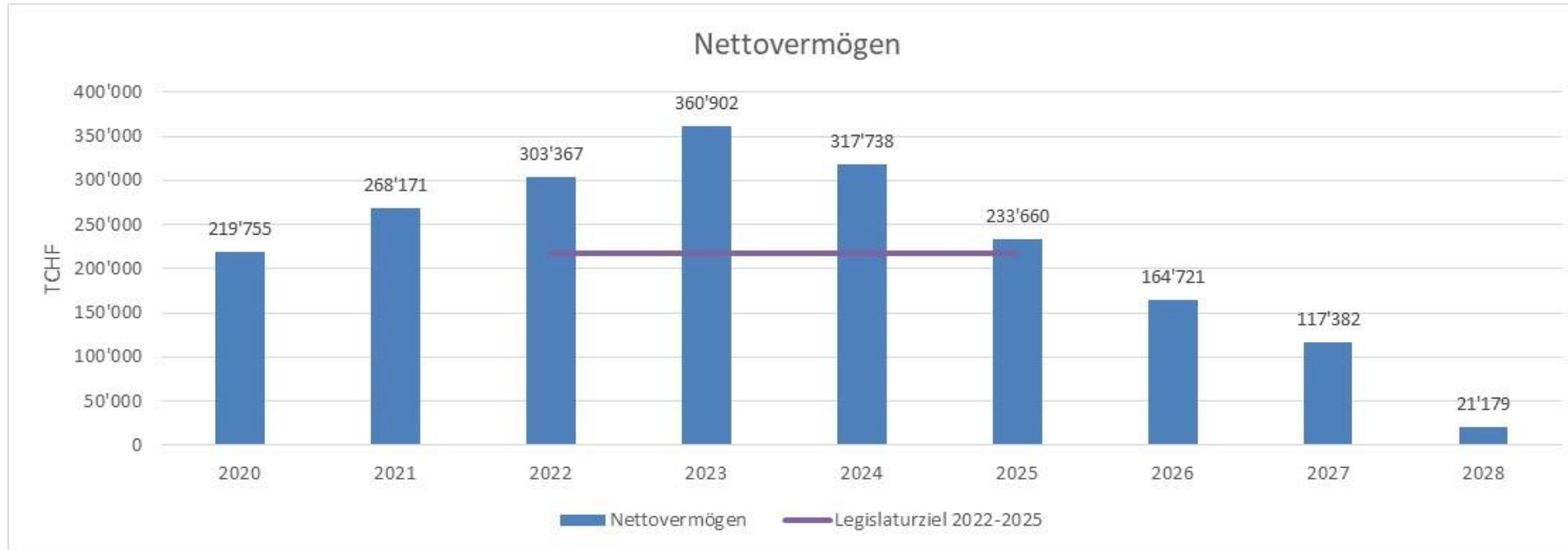


- Ausgeglichene Rechnungsergebnisse im Durchschnitt der Jahre 2025 bis 2028
- Rechnungsausgleich im 5 bzw. 8-Jahres-Durchschnitt¹ (Grafik links, blaue Linie) bleibt positiv
- Selbstfinanzierungsgrad im 5 bzw. 8-Jahres-Durchschnitt (Grafik rechts, orange Linie) fällt ab 2028 unter 80 %
- Mit der positiven Prognose für das Jahr 2024 werden sich die Kennzahlen leicht verbessern

¹ Ø 5 Jahre im 2025: 2021 bis 2025; Ø 8 Jahre im 2026: 2019 bis 2026

4 Politische Würdigung

Ergebnisse 2025-2028 (Basis Budget 2024)



- Das Nettovermögen nimmt von 2023 bis 2028 planerisch um 340 Mio. Franken ab
- Das Legislaturziel Z1.7 (Abnahme Nettovermögen in Legislaturperiode 2022-2025 um max. 50 Mio. Franken bzw. auf 218,2 Mio. Franken per Ende 2025) wird eingehalten
- Die Untergrenze des Zielbands zum Nettovermögen von 100 Mio. Franken wird planerisch im 2028 unterschritten

4 Politische Würdigung

Gesetzliche Vorgaben und Legislaturziel

Finanzierung / Bilanz	2025	2026	2027	2028	Vorgabe
Verwaltungsvermögen ist mit Eigenkapital finanziert (Art. 7 FHR)	✓	✓	✓	✓	Muss
Erfolgsrechnung					
Aufwandüberschuss im Budget max. 16 Prozent des Bruttoertrags einer Steuereinheit, wenn das Nettovermögen mehr als 100 Mio. Franken beträgt (Art. 6 Abs. 1 FHR)	✓	✓	✓	✓	Muss
Ausgeglichene Erfolgsrechnung im Durchschnitt von 8 Jahren (FHR)	✓	✓	✓	✓	Muss
Selbstfinanzierung					
Finanzhaushalt mittelfristig ausgeglichen. Abnahme Nettovermögen 2022-2025 um max. 50 Mio. Franken (Legislaturziel)	✓				Ziel
Selbstfinanzierungsgrad im Budget in der Regel 80 % (FHR)	X	X	X	X	Soll
Selbstfinanzierungsgrad im 5- bzw. 8-Jahres-Durchschnitt mind. 80 % (FHR)	✓	✓	✓	X	Muss

4 Politische Würdigung

Chancen und Risiken

Chancen

- Gesunde finanzielle Basis; solides Eigenkapital und Nettovermögen
- Standortattraktivität; in vielen Bereichen hochstehendes Leistungsangebot
- Beteiligung Gemeinden an Mehrerträgen aus OECD-Mindeststeuer (Ergänzungssteuer)

Sowohl Chance als auch Risiko

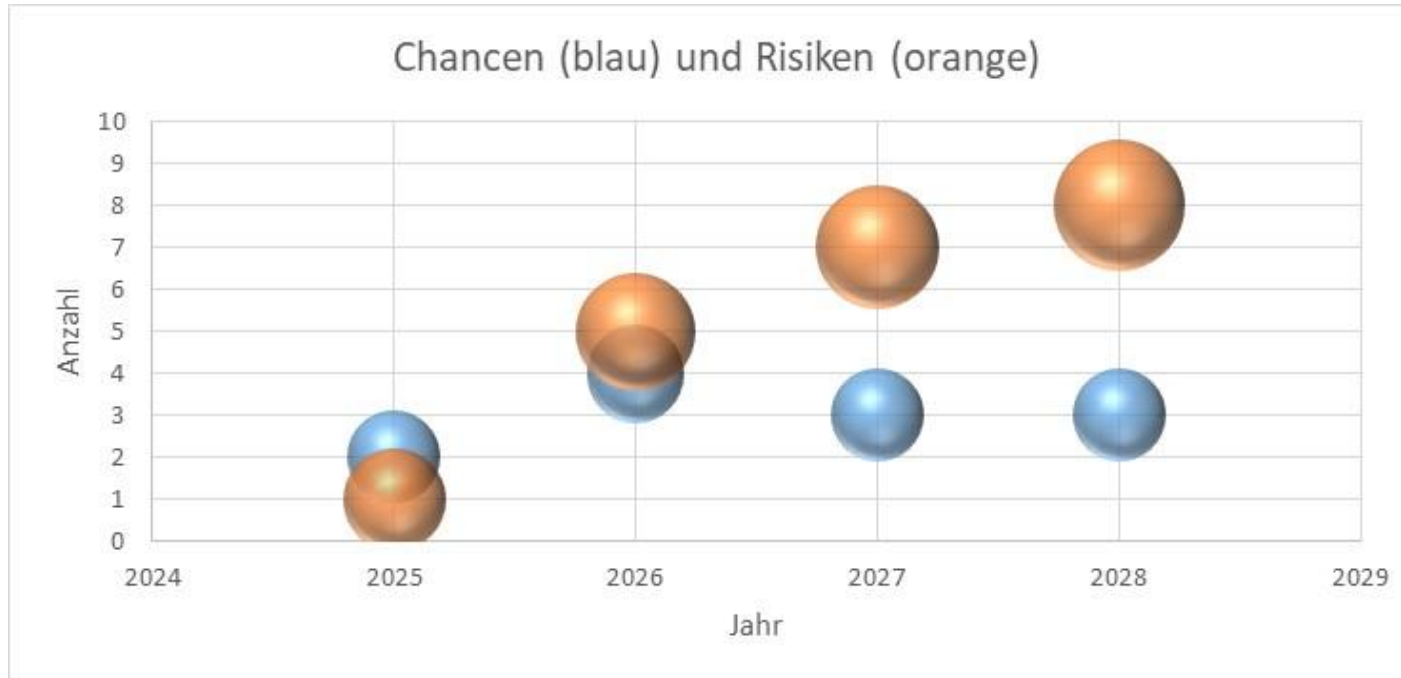
- Strategische Grossprojekte mit hohem Investitionsbedarf und hohen Initialisierungskosten

Risiken

- Leistungsausbau mit starkem Ausgabenwachstum
- Steuergesetzreform 2025 mit Mindererträgen
- Auswirkungen von Gesetzesänderungen / Initiativen mit negativen Ertrags- oder Kostenfolgen
- Hohe wirtschaftliche und geopolitische Unsicherheiten

4 Politische Würdigung

Chancen und Risiken (schematisch)



Chancen

- Höhere Zunahme Steuerertrag (ab 2025)
- Teilrevision FAG, Vernehmlassung (ab 2026)
- Bezahlbare KITAS (Kanton, ab 2026)
- Budgetunterschreitung Ausgaben (2025/26)

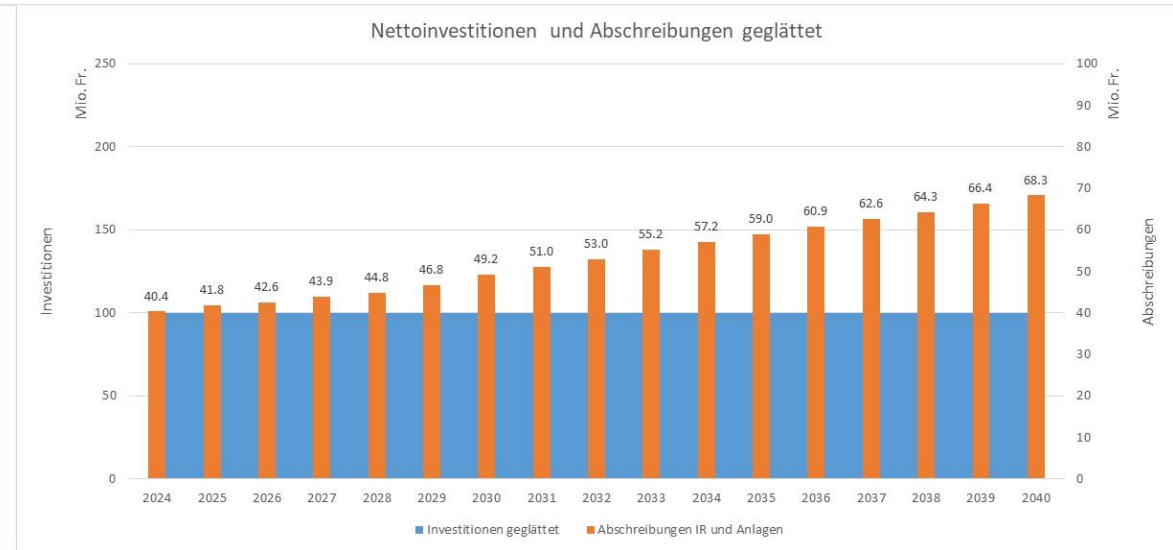
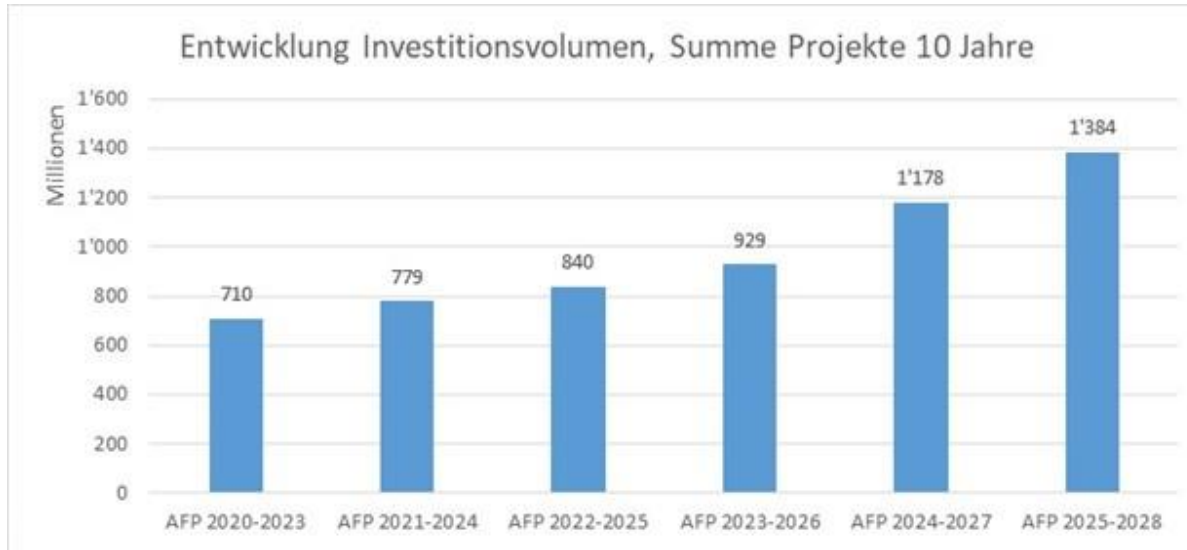
Risiken

- Tieferer Steuerertrag (ab 2025)
- Wohneigentumsbesteuerung (Bund, ab 2026)
- Prämienverbilligung (Bund, ab 2028)
- M 321 Feuerwehrrersatzabgabe (ab 2026)
- M 322 Einbürgerungsgebühren (ab 2026)
- M 323 ewl Dividende (ab 2026)
- Billettsteuer (ab 2026)
- Neue Ausgaben (ab 2027)

- Chancen (blau) bleiben in der Summe während der Planperiode ungefähr gleich hoch
- Risiken (orange) nehmen anzahl- und betragsmässig in der Planperiode zu
- Betragsmässig grösste Chance aber auch grösstes Risiko liegt bei den Steuererträgen
=> Gewinnentwicklung , Zu- und Wegzüge von Firmen, etc.

4 Politische Würdigung

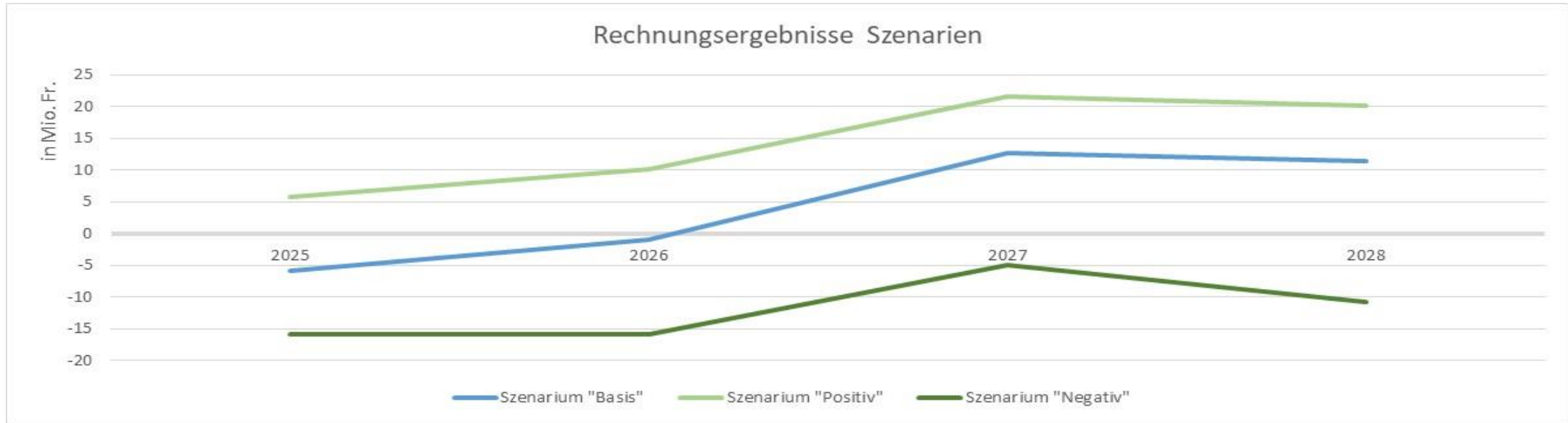
Chancen und Risiken - Investitionsplanung langfristig



- Gemäss Legislaturziel wurden die Investitionsbemühungen verstärkt - Das Investitionsvolumen ist stark angewachsen
- Die Abschreibungen und auch die Folgekosten (Unterhalt, Reinigung etc.) werden massiv ansteigen
- Da planerische Selbstfinanzierung (Ergebnis ER plus Abschreibungen) deutlich geringer sein wird als die geplanten Investitionen, wird Nettovermögen stetig abnehmen bzw. Nettoschuld wird stetig zunehmen
- Gemäss FHGG sind Investitionen so zu planen, dass die Folgekosten inkl. Verzinsung und Abschreibung tragbar sind -> dies ist möglicherweise künftig nicht gewährleistet

4 Politische Würdigung

Fazit: Chancen und Risiken - Szenarien



- Szenarium Basis: Planergebnisse bei Steuerfuss 1,6 Einheiten
- Szenarium Positiv: Planergebnisse plus Summe der gewichteten Chancen
- Szenarium Negativ: Planergebnisse minus Summe der gewichteten Risiken
- Szenarien zeigen die Bandbreite der möglichen Entwicklungen an
- **Szenarium Basis wird als das wahrscheinlichste Szenarium eingeschätzt**

4 Politische Würdigung

Fazit: Einschätzung der Ergebnisse (I/III)

- Gesellschaftliche und technologische Veränderungen sowie die Komplexität rechtlicher Rahmenbedingungen stellen zunehmende Anforderungen an staatliche Aufgaben und Leistungen
- Gesamtausgaben (Nettoaufwand der Direktionen) wachsen 2024 bis 2026 stärker als die prognostizierte Wirtschaftskraft (gemessen am nominalen Bruttoinlandprodukt [BIP plus Teuerung])
- Das Investitionsvolumen ist sehr stark angewachsen
- Mehrere Gesetzesrevisionen bei Bund und Kanton sind pendent – diese können zu Mehrausgaben oder Mindererträgen führen, die in der Finanzplanung noch nicht berücksichtigt sind
= latente Risiken
- Selbstfinanzierung im Budgetjahr und den Planjahren ist in Anbetracht der hohen Investitionsvolumina zu tief (SFG < 80 %) – das erfordert weiterhin eine Priorisierung
- Fokus ist auf die Umsetzung des Legislaturprogramms und dessen Zielerreichung zu legen

4 Politische Würdigung

Fazit: Einschätzung der Ergebnisse (II/III)

- Aufgrund der effektiven Erträge 2022 und 2023 sowie der Prognosen ist das Vertrauen gestiegen, dass die Steuererträge bei den juristischen Personen nachhaltig hoch sein werden
- Die Zukunftsaussichten werden positiv beurteilt
- Ausgabenwachstum, Mehrinvestitionen und Steuersenkungen sollen im Gleichgewicht bzw. ausgewogen sein
- Eine Steuerfusssenkung von 1,65 auf 1,6 Einheiten per 1.1.2025 ist ausgewogen und finanziell tragbar
- Die Entwicklung ist zu stabilisieren
- Das Ausgabenwachstum ist zu drosseln
- Das Investitionsvolumen sollte nicht weiter ansteigen; Fokus auf die Umsetzung der bereits geplanten Investitionen legen



4 Politische Würdigung

Fazit: Einschätzung der Ergebnisse (III/III)

Ergänzungssteuer (OECD Mindeststeuer) – Beteiligung der Gemeinden zu tief

- Die Beteiligung der Gemeinden an den Einnahmen aus der Ergänzungssteuer wurde im Rahmen der Steuergesetzrevision 2025 für die ersten fünf Jahre auf 26,5 Mio. Franken festgelegt (rund 50 Prozent der ursprünglich erwarteten Erträge)
- Aktuell, gemäss kantonalem AFP 2025-2028 werden die Erträge aus der Ergänzungssteuer erheblich höher eingeschätzt, weshalb der Gemeindeanteil ab 2026 auf 80 Mio. Franken erhöht werden soll.

Teilrevision Finanzausgleich 2026 – Erhöhung Infrastrukturlastenausgleich (ILA) zu tief

- Die Botschaft sieht eine Erhöhung des ILA um 8 Mio. Franken vor
- Der Kompromissvorschlag der Gemeinden, den ILA um 10,6 Mio. Franken zu erhöhen, wurde abgelehnt

Zentrumslasten konstant hoch

- Die nicht abgegoltenen Nettozentrumslasten der Stadt Luzern belaufen sich – gemäss der aktualisierten Ecoplan Studie - auf rund 26,6 Mio. Franken jährlich oder Fr. 317.– pro Person mit Wohnsitz in der Stadt Luzern

5 Fragen

Herzlichen Dank