

Antrag des Regierungsrates vom 8. Juli 2020

5638

**Beschluss des Kantonsrates
über die Bewilligung eines Beitrages
aus dem Lotteriefonds zugunsten der Stiftung
«Plattform Mäander»**

(vom)

Der Kantonsrat,

nach Einsichtnahme in den Bericht und Antrag des Regierungsrates vom 8. Juli 2020,

beschliesst:

I. Als Startkapital wird der neu zu gründenden Stiftung «Plattform Mäander» ein Beitrag von Fr. 1 500 000 zulasten des Lotteriefonds (Erfolgsrechnung der Leistungsgruppe Nr. 4980) bewilligt.

II. Mitteilung an den Regierungsrat.

Bericht

1. Allgemeines

Demenz ist derzeit nicht heilbar. Zudem besteht für die nächsten Jahre keine Aussicht auf wirksame Behandlungsmethoden. Für den Kanton Zürich ist davon auszugehen, dass bis 2040 die Anzahl der Personen mit Demenzerkrankungen von heute rund 28 000 auf rund 50 000 steigen wird.

Die Gesellschaft als Ganzes ist noch nicht ausreichend auf diese absehbare Herausforderung vorbereitet. Unter anderem fehlt ein Akteur, der sich disziplinenübergreifend dem Thema Demenz annimmt. Vor diesem Hintergrund haben die Gesundheitsdirektion, die Direktion der Justiz und des Innern und die Sicherheitsdirektion in den letzten drei Jahren zusammen mit externen Projektpartnern im Auftrag des Regierungsrates die Idee einer Plattform (in Form einer Stiftung) entwickelt, die Massnahmen zur gesellschaftlichen Integration von Demenzbetrof-

fenen anstösst und koordiniert sowie erarbeitete Umsetzungsprojekte bekannt macht. Ziel der Stiftungsaktivitäten ist es, einen Beitrag zu einer Gesellschaft zu leisten, die auf allen Ebenen mit Demenz umgehen kann. Der Betrieb der Stiftung soll zur Hauptsache über Partnerbeiträge und Zuwendungen von Privaten und aus der Wirtschaft erfolgen. Als Grundeinlage auf den Zeitpunkt ihrer Gründung wird ein Beitrag des Lotteriefonds des Kantons Zürich von Fr. 1 500 000 beantragt.

2. Ausgangssituation

In den Jahren 2014 bis 2019 haben Bund und Kantone eine «Nationale Demenzstrategie» (NDS) umgesetzt, deren Schwerpunkt auf der Information der Bevölkerung und auf der Verbesserung der Versorgungsangebote lag. Im Rahmen dieser NDS organisierte die Gesundheitsdirektion das Zürcher Demenzforum, eine Plattform, die den Austausch von mehr als 30 Akteuren (Kanton, Gemeinden, Aufsichtsbehörden, Organisationen von Betroffenen, Leistungserbringer, soziale Institutionen und Forschungs- sowie Bildungseinrichtungen) zum Thema «Demenz» ermöglichte. Die Arbeit des Demenzforums führte zu zwei wesentlichen Erkenntnissen:

1. Im Kanton ist die Gesundheitsversorgung für Menschen mit Demenz gut und wird stetig verbessert.
2. Die Verdoppelung der Fälle bis in 20 Jahren (Anstieg der Zahl der Demenzkranken auf rund 50 000 Personen; rund 100 000 Personen, die als Angehörige davon mitbetroffen sind) wird die Versorgungsstrukturen und ihre Finanzierung jedoch an die Grenze der Belastbarkeit führen (die Kosten für die Betreuung von Demenzkranken werden derzeit im Kanton Zürich auf rund 2 Mrd. Franken pro Jahr geschätzt).

Heute wohnen mehr als 60% der Erkrankten zu Hause. Es ist ein wichtiges Ziel aller an der Versorgung von Demenzkranken beteiligten Institutionen, Organisationen und auch der Betroffenen und ihrer Angehörigen, dass Demenzkranke möglichst lange im gesellschaftlichen Alltag und in ihrer vertrauten Umgebung verbleiben können. Dazu müssen aber bestimmte Voraussetzungen gegeben sein: Nur wenn das Umfeld in der Lage ist, den Menschen mit Demenz angemessen und unterstützend zu begegnen, können sie auch mit fortschreitenden Beeinträchtigungen in ihrer angestammten Umgebung verbleiben. Voraussetzung dafür ist wiederum, dass die Bevölkerung und die Institutionen zum Umgang mit Demenz fähig sind und sich sicher fühlen.

Veränderungen hin zur angestrebten Situation erfolgen nicht von alleine. Vielmehr braucht es dazu einen «Motor», einen Akteur, der Entwicklungen antreibt und Ideen zur Umsetzung verhilft. Dem Kanton kommt dabei eine besondere Verantwortung wie auch eine besondere Eignung zu, unter anderem weil er über die Möglichkeit verfügt, die unterschiedlichen Beteiligten zusammenzubringen und zu gemeinschaftlichem Handeln anzuleiten.

3. Vorarbeiten

Nach einer umfassenden Information im Sommer 2017 über die gesamtgesellschaftliche Herausforderung «Demenz» bejahte der Regierungsrat deutlichen Handlungsbedarf und beauftragte die Gesundheitsdirektion – unter Einbezug der Direktion der Justiz und des Innern und der Sicherheitsdirektion –, eine Projektidee für die Gründung einer gesellschaftlich breit getragenen Institution auszuarbeiten, die Aktivitäten zur Verbesserung der Lebensbedingungen von Menschen mit Demenz und deren Integration in die Gesellschaft anstossen und verknüpfen sollte. Im Juni 2018 legte die Gesundheitsdirektion dem Regierungsrat die Ergebnisse ihrer Abklärungen vor. Mit Beschluss Nr. 517/2018 beauftragte der Regierungsrat die Gesundheitsdirektion, zusammen mit der Direktion der Justiz und des Innern und der Sicherheitsdirektion, das Projekt zu initialisieren.

Die Ergebnisse dieser Initialisierungsphase wurden dem Regierungsrat im April 2019 vorgestellt. Dazu gehörte auch der Bericht einer unabhängigen Expertengruppe, welche die Machbarkeit und den Mehrwert der zu gründenden Institution zu prüfen hatte. Die Fachleute bezeichneten das Vorhaben als innovatives und erfolgversprechendes Pionierprojekt, das es verdiene, weitergeführt zu werden.

Mit Beschluss Nr. 388/2019 beauftragte der Regierungsrat die Gesundheitsdirektion, wiederum in Zusammenarbeit mit der Direktion der Justiz und des Innern und der Sicherheitsdirektion, ein entsprechendes Konzept zu erarbeiten. Mitbeteiligt an den Arbeiten waren der Verband der Gemeindepräsidenten des Kantons Zürich, die Städte Zürich und Winterthur sowie Pro Senectute Zürich und Alzheimer Zürich. Die Konzeptarbeiten konnten im April 2020 abgeschlossen werden. Mit Beschluss Nr. 700/2020 stimmte der Regierungsrat der Stiftungsurkunde zu und bewilligte die weiteren Umsetzungsschritte. Dies erfolgte unter dem Vorbehalt, dass der Kantonsrat den beantragten Beitrag an das Stiftungskapital aus dem Lotteriefonds von 1,5 Mio. Franken bewilligt.

Um die praktischen Möglichkeiten der geplanten Institution auszu-
testen, wurde parallel zur Konzeptarbeit mit drei konkreten Projekten
begonnen:

Projektbezeichnung	Projekthalt
«Hotline Demenz»	Aufbau eines konfessionsunabhängigen seelsorgerischen Telefon- dienstes für Menschen mit Demenz und ihren Angehörigen
«mitDemenz»	Aufbau eines Erholungs-, Schulungs- und Präventionsangebotes für betreuende Angehörige
«Velokumpel»	Erarbeitung und Austesten eines Konzeptes für Fahrradausflüge mit Menschen mit Demenz (unter Einsatz von Spezialfahrrädern)

Für alle drei Vorhaben konnten rasch Projektpartner gefunden wer-
den. Alle Projekte sind zum Zeitpunkt der Erstellung dieses Antrags
noch in Gang und auf Kurs.

4. Stiftung «Plattform Mäander»

4.1 Rechtsform, Reglemente und Organisation

Für die zu gründende Organisation wurde als Rechtsform diejenige
der Stiftung und als Bezeichnung «Plattform Mäander» gewählt. Die Sta-
tuten (Stiftungsurkunde) und das Reglement liegen vor. Die Stiftung hat
ihren Sitz in Zürich und untersteht der Stiftungsaufsicht des Kantons
Zürich.

Der Zweck der Stiftung ist in der Stiftungsurkunde wie folgt formu-
liert: «... die Förderung einer Gesellschaft, die kompetent und hand-
lungsfähig ist im Umgang mit Demenz. Sie setzt sich für Anliegen von
Menschen mit Demenz und deren Angehörigen sowie Organisationen
ein, welche sich mit dem Thema Demenz befassen. «Mäander» fördert
über die Grenzen von Institutionen hinweg praxistaugliche Ideen für
eine Gesellschaft, in der Menschen mit Demenz auf eine selbstverständ-
liche Art und Weise eingebunden sind. Die Stiftung soll vorwiegend im
Kanton Zürich tätig sein.» Die Stiftung vernetzt sich fachlich auf natio-
naler und internationaler Ebene.

Vorgesehen ist eine schlanke Organisation: Die strategische Füh-
rung (Stiftungsrat) umfasst drei bis sieben Mitglieder, die operative
Führung obliegt einer Geschäftsstelle mit zunächst zwei bis drei Mit-
arbeitenden. Der Stiftungsrat erneuert sich selbst (Kooptation). Eine
Einsitznahme der Gründungspartner oder anderer Interessenvertre-
tungen im Stiftungsrat ist weder geplant noch erwünscht, da dies der
Unabhängigkeit der Stiftung schaden würde. Die Einbindung dieser
Akteure erfolgt stattdessen über einen ebenfalls statutarisch veranker-
ten Beirat, dessen Hauptaufgaben die Beratung des Stiftungsrates und

der Geschäftsstelle sowie die Unterstützung bei der Vernetzung mit den übrigen Akteuren und der Verbreitung der im Rahmen der Stiftungstätigkeit erarbeiteten Lösungen für die Integration von Demenzbetroffenen in der Gesellschaft sind.

4.2 Aufgaben

Die Stiftung unterscheidet Kernaufgaben, die innerhalb der Stiftung bearbeitet werden, und Praxisprojekte mit den dazugehörigen Projektstrukturen ausserhalb der Stiftungsorganisation.

Bezeichnung	Beschrieb
Kernaufgaben	Sie erzielen für sich keine konkreten Ergebnisse, sind aber unabdingbare Voraussetzung für die Praxisprojekte. Zumindest ein Teil des Aufwandes der Stiftung (rund ein Drittel der Betriebskosten) kommt direkt den Projekten und Massnahmen zugute (Initialisierung und Moderation der Prozesse sowie Supervision und Multiplikation der Ergebnisse). Die Stiftung muss die Finanzierung der Kernaufgaben sicherstellen.
Praxisprojekte	Sie werden durch die Stiftung angestossen und begleitet, stellen aber keine Stiftungsaktivitäten dar. Somit werden sie nicht von der Stiftung verantwortet und finanziert, sondern von den jeweiligen Projektpartnern. Die Stiftung unterstützt, falls nötig, die Suche nach Finanzierungsquellen.

Die Kernaufgaben «Koordinieren», «Initiieren» und «Kommunizieren» umfassen im Wesentlichen folgende Aktivitäten:

- Koordination von Akteuren mit Schnittstellen zum Thema Demenz
- Erkennen von Problemen und Schwachstellen im gesamtgesellschaftlichen System
- Festlegen von neuen und weiterführenden Lösungsansätzen
- Unterstützung bei der Erarbeitung von Lösungen
- Information über «Best Practices» zu Multiplikationszwecken

Die Kernaufgaben finden gleichzeitig statt, indem durch die Stiftung laufend Akteure vernetzt, Probleme und Handlungsbedarf festlegt, Lösungsprozesse angestossen und erarbeitete Lösungen bekannt gemacht werden.

4.3 Wirkung

Angestrebt wird eine gesamtgesellschaftliche Wirkung. Sie ist einerseits abhängig von der Überparteilichkeit der Stiftung und andererseits von der Fähigkeit zur Einbindung der unterschiedlichen Akteure und der Abstimmung ihrer Interessen. Die Projektleitung hat deshalb schon in der Konzeptphase grosse Anstrengungen unternommen, um die ehemaligen Partner aus dem Zürcher Demenzforum in die künftigen Organisationsstrukturen der Stiftung einzubinden. Dieses partnerschaftliche Engagement soll sicherstellen, dass sich die Wirkung der Aktivitäten der Stiftung und ihrer Partner nicht konkurrenzieren, sondern vielmehr verstärken. Auch wurde abgeklärt, ob und in welchem Umfang diese Organisationen zu finanziellen Beiträgen an die Stiftung bereit wären (vgl. Abschnitt 5). Bis Ende April 2020 haben rund 30 Organisationen (darunter die Städte Zürich und Winterthur, Berufsverbände aus dem Pflege- und Gesundheitsbereich, Seniorenorganisationen sowie die Universität Zürich) eine entsprechende Absichtserklärung unterzeichnet.

5. Kosten und Finanzierung

5.1 Kosten der Vorbereitungsphase

Die verwaltungsinternen Kosten für die Projektarbeiten (Personalaufwand) ab Vorbereitung Projektinitialisierung bis und mit Gründung der Organisation im Umfang von rund Fr. 280 000 wurden bzw. werden schergewichtig von der Gesundheitsdirektion übernommen. Die übrigen Kosten der Vorbereitungsphase von rund Fr. 150 000 für externe Dienstleistungen wie Machbarkeitsanalyse, Projektmanagement-Support, Entwicklung Unternehmensstrategie, Kommunikationskonzept und Corporate Identity sowie juristische Unterstützung wurden bzw. werden von den drei beteiligten Direktionen des Regierungsrates zu je einem Drittel getragen.

5.2 Plan-Erfolgsrechnung der Stiftung in der Aufbauphase

Die Stiftung ist keine Förder- oder Vergabeinstitution. Sie ist operativ tätig. Mittelfristig – das heisst innert vier bis fünf Jahren – soll die Stiftung ihren Betrieb selbst decken bzw. die nötigen Erträge sicherstellen. Vorher wird der Betrieb der Stiftung aber Aufwandüberschüsse verursachen. Das Stiftungskapital dient daher zunächst zur Absicherung des Betriebes in der Aufbauphase, anschliessend der strategischen Weiterentwicklung der Stiftung.

Der zu deckende Aufwand der Stiftung ergibt sich vorrangig aus dem Betrieb einer Geschäftsstelle mit 1,5 Vollzeitstellen für Geschäftsleitung und Sekretariat bzw. Kommunikation und dem damit verbundenen Sachaufwand (Miete, Büroinfrastruktur, Sitzungsgelder und Spesenpauschalen für den ansonsten unentgeltlich tätigen Stiftungsrat). In den beiden letzten Jahren der Aufbauphase kommen unter «Leistungen Dritter» Kosten für die vorgesehene externe Evaluation der Stiftungstätigkeit hinzu, die Grundlage für das weitere Vorgehen nach Abschluss der Aufbauphase sein wird.

Unter der Annahme der Gründung und Betriebsaufnahme der Stiftung im Frühjahr 2021 wird für die Aufbauphase (2021–2025) mit folgender Entwicklung des Aufwandes gerechnet:

(in Franken)	2021*	2022	2023	2024	2025
Personalaufwand	135 000	200 000	200 000	200 000	200 000
Spesen	6 000	6 000	6 000	6 000	6 000
Übriger Personalaufwand	9 000	14 000	14 000	14 000	14 000
Leistungen Dritter	45 000	55 000	60 000	75 000	75 000
Allgemeiner Betriebsaufwand	55 000	70 000	75 000	75 000	75 000
Total Aufwand	250 000	345 000	355 000	370 000	370 000

* 2021: April bis Dezember

Der Aufwand muss vorrangig aus gemeinnützigen Zuwendungen und Partnerbeiträgen gedeckt werden. Zum jetzigen Zeitpunkt liegen Zusagen zweier Förderstiftungen über Beiträge von insgesamt Fr. 300 000 für die drei ersten Aufbaujahre vor; eine dritte Stiftung ist unter Umständen ebenfalls zur Unterstützung bereit (in der Tabellenangabe noch nicht aufgeführt). Vorgesehen sind zudem jährliche Beiträge der Mitglieder des Beirates im Umfang von insgesamt Fr. 100 000 bis Fr. 150 000. Darin eingerechnet sind auch Beiträge der Gründungspartner, die nach der Gründung gleichberechtigt mit den anderen Interessenvertreterinnen und -vertretern im Beirat Einsitz nehmen. Entsprechende Absichtserklärungen liegen vor (vgl. RRB Nr. 700/2020).

Folgende Erträge sind vorgesehen:

(in Franken)	2021*	2022	2023	2024	2025
Gemeinnützige Zuwendungen	100 000	100 000	100 000		
Beiträge der Partnerorganisationen	90 000	130 000	140 000	150 000	160 000
Projektpauschalen				15 000	30 000
Sponsoren (Wirtschaft)		20 000	50 000	100 000	150 000
Total Ertrag	190 000	250 000	290 000	265 000	340 000

* 2021: April bis Dezember

5.3 Anforderungen an die Stiftungskapitalisierung

Für eine ausreichende Finanzierung der Aufbauphase und zur strategischen Weiterentwicklung der Organisation für den Regelbetrieb ist von einem Mittelbedarf von Fr. 1 600 000 auszugehen. Die Gründungspartner sind bereit, sich über die geleistete Aufbauarbeit hinaus auch an der Kapitalisierung der Stiftung zu beteiligen, allerdings aufgrund der unterschiedlichen finanziellen Leistungsfähigkeit und rechtlicher Rahmenbedingungen nur im Gesamtbetrag von rund Fr. 100 000. Für den überwiegenden Teil der Stiftungsmittel braucht es einen substanziellen Beitrag Dritter. Dieser Beitrag ist Gegenstand des vorliegenden Beschlusses. Eine Bereitstellung des benötigten Startkapitals der Stiftung aus ordentlichen Kantonsmitteln im benötigten Umfang ist ausgeschlossen, da für eine solche Ausgabe keine gesetzliche Grundlage besteht. Die Aktivitäten der Stiftung haben nicht die Gesundheitsversorgung im Fokus, sondern in erster Linie die gesamtgesellschaftliche Einbindung der Demenzbetroffenen als einer besonders grossen vulnerablen Gruppe. Diese gesellschaftliche Einbindung ist keine ausdrückliche Staatsaufgabe, weshalb sie nicht aus den Steuererträgen finanziert werden kann.

Ausgehend von einer initialen Stiftungskapitalisierung von Fr. 1 600 000 und den dargelegten Betriebsaufwendungen und -erträgen, ergibt sich für die Aufbauphase der Stiftung folgende Entwicklung des Betriebsergebnisses sowie in der Folge des Stiftungsvermögens:

(in Franken)	1.4.2021	31.12.2021	2022	2023	2024	2025
Betriebsergebnis*	–	–60 000	–95 000	–65 000	–105 000	–30 000
Stiftungsvermögen	1 600 000	1 540 000	1 445 000	1 380 000	1 275 000	1 245 000

* (+) Gewinn, (–) Verlust

5.4 Aufwand und Ertrag im Regelbetrieb

Für den Regelbetrieb (voraussichtlich ab dem sechsten Betriebsjahr) ist von jährlichen Betriebskosten von etwa Fr. 400 000 (Personal- und Sachaufwand) auszugehen. Zur vollständigen Deckung dieses Aufwandes ohne Deckungsbeiträge aus dem Stiftungsvermögen ist eine Mischfinanzierung vorgesehen, basierend auf Partnerbeiträgen, Sponsoring und anderen Beiträgen Dritter sowie Projektpauschalen.

Bezeichnung	Beschrieb
Partnerbeiträge	Rund 30–50% der Gesamterträge. Es wird durch die Stiftung ein abgestuftes Pauschalmodell zu erarbeiten sein, das den unterschiedlichen finanziellen Möglichkeiten der Partner Rechnung trägt.
Sponsoring	Rund 30–50% der Gesamterträge. Die Stiftung ist grundsätzlich frei, Vereinbarungen mit Akteuren der Wirtschaft einzugehen, bei denen beide Seiten einen materiellen Nutzen aus der Zusammenarbeit ziehen. Dazu muss es einem Sponsor möglich sein, mit seinem gesellschaftlichen Engagement im Rahmen der Plattform Mäander auch in begrenztem Mass Werbung in eigener Sache zu machen. Es ist sicherzustellen, dass solches Wirtschaftssponsoring nicht zu unzulässiger Einflussnahme auf die Stiftungsaktivitäten führt.
Projektpauschalen	Rund 10–20% der Gesamterträge. Hierbei handelt es sich um pauschalierte Abgaben aus den Praxisprojekten im Sinne von Beiträgen an die bei der Stiftung anfallenden Begleitkosten (Betreuung, Supervision durch die Geschäftsstelle).

6. Auflagen

Die Gewährung des Beitrages aus dem Lotteriefonds ist an folgende Auflagen gebunden:

- Die Auszahlung des gewährten Beitrages erfolgt in einer Tranche.
- Der Anspruch auf Auszahlung des Beitrages wird auf drei Jahre seit Gültigkeit dieses Kantonsratsbeschlusses befristet.
- Die Stiftung verpflichtet sich, geeignete Massnahmen zur Verhinderung einer Zweckentfremdung der Mittel, insbesondere durch Korruption, Annahme von unrechtmässigen Leistungen zwecks Erzielens von Vorteilen oder den Rückfluss von Teilen einer vertraglichen Zahlung («Kick-Backs»), zu treffen.
- Die Stiftung hat den Lotteriefonds in den ersten zehn Jahren ihrer Tätigkeit jährlich mit dem Jahresbericht über die Entwicklung des Stiftungsvermögens zu informieren.

7. Würdigung

Die heutige Belastung von Individuen und Gesellschaft durch Demenz wird in den nächsten 20 Jahren zunehmen. Weder die Gesellschaft noch die institutionellen Versorgungsstrukturen sind auf diese Mehrbelastung vorbereitet. Es ist notwendig, dass sich die Gesellschaft mit dieser Herausforderung auseinandersetzt. Dazu braucht es eine breit verankerte und anerkannte Organisation, die für die nötigen gesellschaftlichen Veränderungen als Katalysator und als Forum für die

Verbreitung guter Ideen im Umgang mit der Problematik wirkt. Dazu wird die Stiftung «Plattform Mäander» geschaffen. Das Vorhaben genießt bei den verschiedenen Institutionen und Organisationen, die im Demenzbereich tätig sind, eine hohe Akzeptanz; das zeigt sich auch am breiten Interesse, in der geplanten Stiftung mitzuwirken.

Die vorgesehene Anschubfinanzierung über den Lotteriefonds zeigt die Bedeutung, die der Kanton dem Projekt beimisst. Die spätere Finanzierung über die Projektpartner und Dritte belegt, dass das Vorhaben als gesamtgesellschaftliches Vorhaben verstanden wird. Das Projekt dient den Menschen mit Demenz und ihren Angehörigen, aber auch der Gesellschaft als Ganzes. Darüber hinaus profitiert der Kanton auch materiell von den Stiftungsaktivitäten, wenn Menschen mit Demenz erst später Versorgungsstrukturen in Anspruch nehmen müssen.

Bei der Beitragsleistung zugunsten der zu gründenden Stiftung «Plattform Mäander» handelt es sich um eine neue Ausgabe, die gestützt auf § 61 Abs. 4 des Gesetzes über Controlling und Rechnungslegung (LS 611) vom Kantonsrat abschliessend bewilligt wird. Dazu sind im Konsolidierten Entwicklungs- und Finanzplan 2020–2023 im Planjahr 2021 Fr. 1 500 000 eingestellt.

8. Antrag

Der Regierungsrat beantragt dem Kantonsrat, einen Beitrag von Fr. 1 500 000 aus dem Lotteriefonds zu bewilligen.

Im Namen des Regierungsrates

Die Präsidentin:
Silvia Steiner

Die Staatsschreiberin:
Kathrin Arioli