

**Zeitschrift:** Curaviva : Fachzeitschrift

**Herausgeber:** Curaviva - Verband Heime und Institutionen Schweiz

**Band:** 80 (2009)

**Heft:** 9: Benchmark : Kosten- und Leistungsvergleiche - Chance oder Risiko?

**Artikel:** SODK-Präsidentin Kathrin Hilber über Zahlen, Subventionen und Vertrauen : "Ich spreche lieber von Vergleichen als von Benchmark"

**Autor:** Hansen, Robert / Hilber, Kathrin

**DOI:** <https://doi.org/10.5169/seals-804933>

#### Nutzungsbedingungen

Die ETH-Bibliothek ist die Anbieterin der digitalisierten Zeitschriften auf E-Periodica. Sie besitzt keine Urheberrechte an den Zeitschriften und ist nicht verantwortlich für deren Inhalte. Die Rechte liegen in der Regel bei den Herausgebern beziehungsweise den externen Rechteinhabern. Das Veröffentlichen von Bildern in Print- und Online-Publikationen sowie auf Social Media-Kanälen oder Webseiten ist nur mit vorheriger Genehmigung der Rechteinhaber erlaubt. [Mehr erfahren](#)

#### Conditions d'utilisation

L'ETH Library est le fournisseur des revues numérisées. Elle ne détient aucun droit d'auteur sur les revues et n'est pas responsable de leur contenu. En règle générale, les droits sont détenus par les éditeurs ou les détenteurs de droits externes. La reproduction d'images dans des publications imprimées ou en ligne ainsi que sur des canaux de médias sociaux ou des sites web n'est autorisée qu'avec l'accord préalable des détenteurs des droits. [En savoir plus](#)

#### Terms of use

The ETH Library is the provider of the digitised journals. It does not own any copyrights to the journals and is not responsible for their content. The rights usually lie with the publishers or the external rights holders. Publishing images in print and online publications, as well as on social media channels or websites, is only permitted with the prior consent of the rights holders. [Find out more](#)

**Download PDF:** 05.02.2026

**ETH-Bibliothek Zürich, E-Periodica, <https://www.e-periodica.ch>**

**SODK-Präsidentin Kathrin Hilber über Zahlen, Subventionen und Vertrauen**

## «Ich spreche lieber von Vergleichen als von Benchmark»

Für die Betriebsbeiträge der Behinderteninstitutionen kommen neu die Kantone auf. Diese wollen wissen, wofür sie bezahlen. Dabei sei gegenseitiges Vertrauen wichtig, betont Kathrin Hilber, Präsidentin der SODK. Ein gesamtschweizerisches Benchmarking ist erst mittelfristig ein Thema.

Robert Hansen

Mit der NFA sind die Kantone zuständig, die Institutionen und Werkstätten für Menschen mit Behinderung angemessen finanziell zu unterstützen. Im Gegensatz zum BSV werden die Kantone nicht in der Lage sein, den gesamtschweizerischen Überblick zu haben. Ein Benchmarking könnte helfen, die geleistete Arbeit und die daraus entstehenden Kosten zu vergleichen. Hat die Konferenz der kantonalen Sozialdirektorinnen und Sozialdirektoren (SODK) diesbezüglich genügend getan?

**Kathrin Hilber:** Man hat viel erreicht. Man muss andererseits auch sagen, dass man über die SODK nur Inputs geben und Impulse setzen kann. Sie kann eine Plattform für Wissenstransfer sein. Das Schweizer Volk wollte mit der NFA den Föderalismus. Dann muss man auch zulassen, dass es kantonale Unterschiede gibt. In der Ostschweiz sind die Kantone das Behindertenwesen gemeinsam angegangen, weil es nicht sein kann, dass Menschen mit Behinderung in den verschiedenen Kantonen unterschiedliche Situationen vorfinden. Deshalb sind wir zur Zusammenarbeit verpflichtet. Zudem muss ich feststellen: Das BSV hatte zwar eine gesamtschweizerische Übersicht, aber es hat für Gleiche unterschiedliche Massstäbe angewendet.

### In welchem Bereich?

**Hilber:** Für Gleiche wurde nicht gleich viel bezahlt. Wer schneller und besser beim BSV lobbyiert hat oder Politiker für sich gewinnen konnte, der hatte es gut.

**Trotzdem hat nun niemand mehr die gesamtschweizerische Optik.**

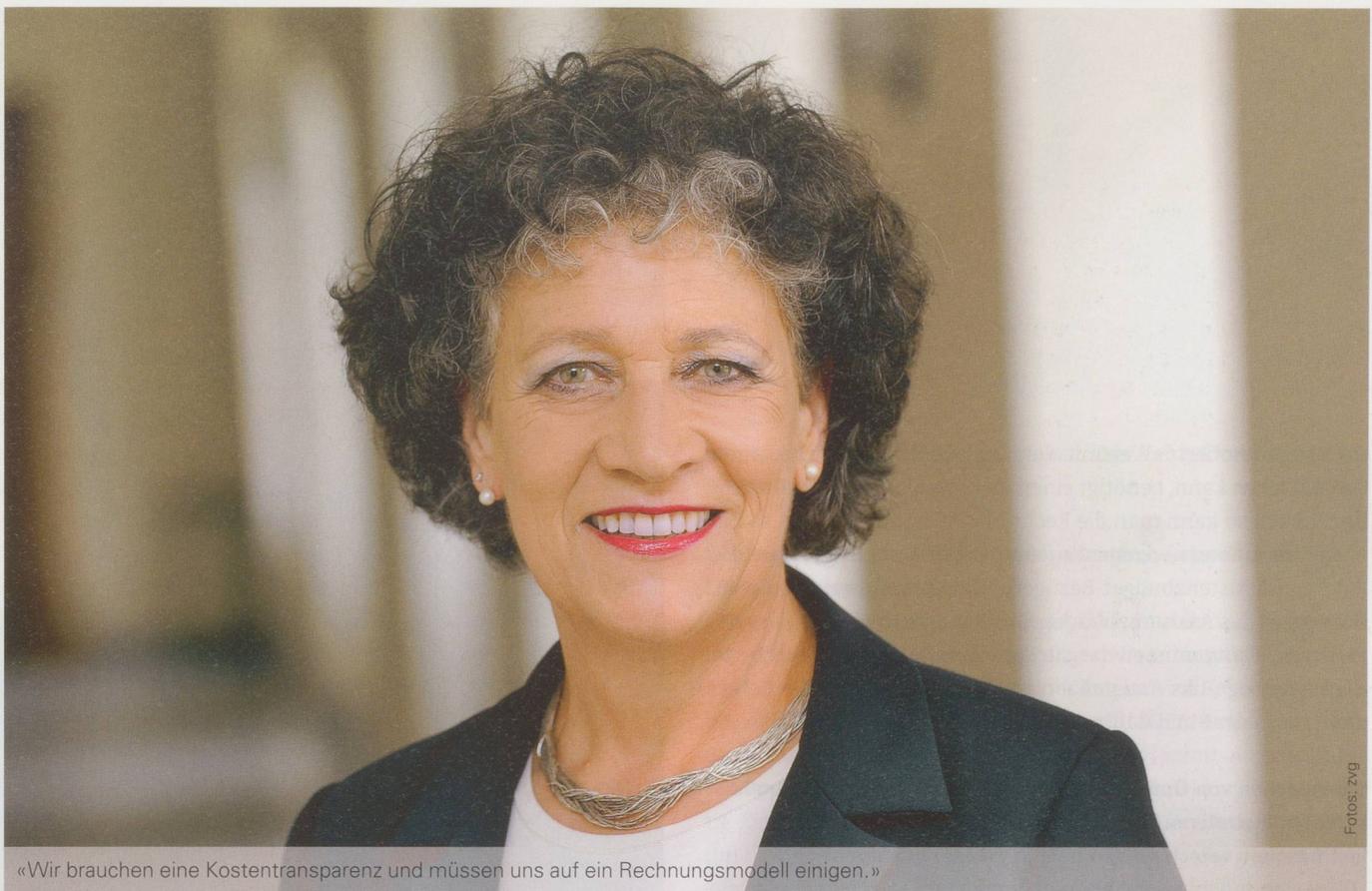
**Hilber:** Geschichtlich ist nicht belegt, dass es besser ist, wenn das Behindertenwesen zentral gesteuert wird. Wir werden sehen, welche Rolle der SODK in Bezug auf den Austausch zukommt. Es ist für die Kantone eine Chance, dass nun endlich die Basisdaten erhoben werden. Wir hatten zu Beginn kaum Fakten. Wir sind nur zum Zug gekommen, wenn wir für Ergänzungsleistungen oder zusätzlich zu den Bundesgeldern für Baubeuräte aufgekommen sind. Wir hatten zu den Institutionen vorher keinen direkten Zugang. Durch die NFA können wir nun faktenorientiert Daten erheben. Wir können heute sagen, wo wir wie viele Plätze haben. Wir können sagen, wie viel ein Platz kostet. Wir sehen heute, dass Unterschiede da sind. Und das ist nicht gerecht.

**Wenn man diese Daten bereits hat, ist es ein kleiner Schritt zu einem Benchmarking. Ist angestrebt, eine gesamtschweizerische Benchmark zu erheben?**

**Hilber:** Eine klassische Benchmark ist in diesem Bereich nicht möglich. Nicht alle Institutionen sind aufgrund ihrer unterschiedlichen Angebote miteinander vergleichbar. Das möchte ich auch nicht. Wir haben nun die Chance, eine Vielfalt zu bekommen, die den Menschen mit Behinderung gerecht wird. Im Vordergrund muss stehen, dass die Menschen es gut haben. Trotzdem brauchen wir eine Kostentransparenz und müssen uns auf ein Rechnungsmodell einigen. So entsteht nicht eine Benchmarking im klassischen Sinn der Lehre, aber es gibt Vergleichsmöglichkeiten. Und gegen Vergleiche habe ich nichts.

**Die Kantonsbehörden sind näher an den Institutionen als das BSV. Wird die SODK auch den interkantonalen Austausch fördern und ein Benchmarking initiieren?**

**Hilber:** Man kann nicht alle Institutionen über den gleichen Leistungsschlagen. Jede Institution hat eine gewisse Philosophie, eine Men-



Fotos: zvg

«Wir brauchen eine Kostentransparenz und müssen uns auf ein Rechnungsmodell einigen.»

talität, eine Geschichte, da stehen Familien, Betroffenenorganisationen, ehrenamtliche Helfer dahinter. Eine Kostentransparenz läuft bereits, und wir können vergleichen. Ich spreche lieber von Vergleichen als von Benchmarking. Die SODK kann durchaus eine Rolle haben, Transparenz und Vergleichbarkeit weiterzuentwickeln. Aber die SODK bestimmt nicht und stülpt den Kantonen kein System über. Wir sind eine Plattform und eine Drehscheibe, wo sich die Politik trifft. Die SODK hat mit der NFA aber eine völlig neue Rolle erhalten. Bei den Sozialversicherungsthemen haben wir eine klare Position gegenüber dem Bund. Das hatten wir vorher nicht. Nun sind wir auf Fakten und Zahlen angewiesen. Wir brauchen auch Wirkungsmesser.

#### Ist die Bereitschaft der Institutionen da, diese Zahlen zu liefern?

**Hilber:** Das müssen sie. Ich kenne keine negativen Beispiele. Das ist aber auch eine Frage des Vertrauens. Die Institutionen sind unsere Partner. Sie sind die Leistungserbringer – und sind wiederum auf die Sicherheit angewiesen, die ihnen die Kantone bieten. Da müssen partnerschaftlich die richtigen Leute am Tisch sitzen, und man soll sich nicht gegeneinander ausspielen. Sie brauchen uns, aber wir brauchen auch sie. Die Rolle der SODK ist der Wissenstransfer. Aber es ist auch denkbar, dass daraus politische Themen entstehen. Dann ist es Sache der SODK, das zu transportieren.

**Mit der NFA, der Vergleichbarkeit, dem generellen Spandruck, der Wirtschaftslage steigt auch der finanzielle Druck auf die Institutionen und Werkstätten.**

**Hilber:** Ich denke, die NFA wird an einigen Orten einen Professionalisierungsschub auslösen. Ich kenne Institutionen, die den wirtschaftlichen Teil vernachlässigt haben. Diese müssen nachbessern.

**Behindertenorganisationen und Institutionsvertreter hatten sich im Abstimmungskampf gegen die NFA gewehrt. Nach dem Ende der dreijährigen Übergangsfrist 2011 werden die Kantone die Betriebsbeiträge für die Behinderteninstitutionen autonom festlegen. In der Zwischenzeit ist es ruhiger um die Auswirkungen der NFA geworden. Waren die Ängste unbegründet?**

**Hilber:** Ich gehe davon aus, dass man am Qualitätsniveau festhält, das von den Kantonen übernommen worden ist. Es wäre politisch nicht umsetzbar und würde auch keinen Sinn ergeben, wenn man ab 2011 mit den Leistungen zurückfahren würde. Es wird aber sicher zu Optimierungen kommen. Das wird unser Hauptthema sein. Weiter sind die Kantone derzeit dabei, ihre Behindertenkonzepte zu entwickeln. Das kann zu Verlagerungen führen, hin zu teilstationären und ambulanten Leistungen. Die Behindertenpolitik orientiert sich derzeit am stationären Bereich. Kommt das Assistenzbudget vermehrt zum Tragen, braucht es eine entsprechende Infrastruktur, Dienstleistungen und Angebote. Das darf aber nicht zu Zusatzausgaben führen. Innerhalb des gesamten Finanzkuchens wird es minimale Verlagerungen geben.

**Aber sparen lässt sich mit dem Assistenzbudget auch nicht.**

**Hilber:** Wir sind mit dem Bund noch in Verhandlung, wer das finanzieren soll. Da macht es sich Bundesbern sehr einfach, indem

man argumentiert: «Wer mit dem Assistenzbudget im eigenen Umfeld leben kann, benötigt einen Platz weniger in einer Institution.» Doch so kann man die Rechnung nicht machen. Bis das in einer Institution zu weniger Kosten führt, braucht es eine gewisse Zahl von Assistenzbudget-Bezügern. Damit stellt sich die Frage: Kann man das Assistenzbudget als kollektive Unterbringung bezeichnen? Dann müssen das die Kantone alleine bezahlen. Wenn man aber sagt, das Assistenzbudget sei eine individuelle Rente, dann muss der Bund dafür aufkommen.

**Sie sprechen von Optimierungen. Sollen kleinere Institutionen den administrativen Bereich zusammenlegen, oder werden Institutionen verschwinden oder in grösseren aufgehen?**

**Hilber:** Ich möchte den Takt nicht vorgeben. Aber ich glaube, die Institutionen müssen sehr gut zusammenarbeiten. Sie sind alle kleinen KMUs. Das sind Betriebe, die sich an der Zukunft orientieren müssen. Und wenn durch das Assistenzbudget die außerinstitutionelle Betreuung an Bedeutung gewinnt, müssen die Institutionen darauf reagieren. Der Staat hat ordnungspolitisch die Aufgabe, ein breites Angebot zu ermöglichen. Ich unterstütze, dass auch im institutionellen Bereich ein unternehmerischer Spielraum herrscht. In diesem Sinn sind die Institutionen gefragt, die veränderungsbereit sind, die sich mit dem Thema NFA und dem ganzen Umbau auseinandergesetzt haben. Diese sind sicher besser positioniert als jene, die keine Veränderung wollen.

**Sollen sich kleinere Institutionen schon einmal auf eine Fusion einstellen?**

**Hilber:** Diese müssen vielleicht – wie andere Bereiche es auch tun – in einen Verbund gehen oder gemeinsame Trägerschaften finden. Es heißt nicht, dass sie sich auflösen. Wichtig dabei ist einfach, dass diese Entwicklung nicht aufgesetzt wird, sondern von innen heraus kommt und vor allem bedarfsgerecht ist. Wir müssen sicherstellen, dass wir gute Angebote für Menschen mit Behinderung haben. Diese Angebote müssen sich auch entwickeln. Behinderung und Alter erhält beispielsweise eine grosse Bedeutung. Diese neuen Themen führen zu Entwicklungen, die ineinander greifen. Die Kantone müssen während der drei Jahren Übergangszeit ihre Behindertenkonzepte entwickeln. Ich bin zuversichtlich, dass wir 2011 sagen können, ich welche Richtung wir gehen wollen. Dann haben die Institutionen auch einen Rahmen, sich darin zu bewegen.

**Wer soll diese Entwicklung von innen initiiieren?**

**Hilber:** Ich glaube, es sind beide Seiten. Einerseits die Politik, die



«Das BSV hat für Gleiches unterschiedliche Massstäbe angewendet.»

das Heft in die Hand nimmt, vordenkt und den Rahmen setzen muss. In der Ostschweiz haben wir acht Kantone – inklusive Zürich – die im Behindertenbereich zusammenarbeiten. Wir wollen ein regionales Denken erreichen. Damit können sich andererseits die Institutionen vor Ort entwickeln.

**Wo steht dieser Kantonsverbund?**

**Hilber:** Wir arbeiten gemeinsam an der Frage der Finanzierung sowie der Bedarfsplanung. Wir haben ein Musterkonzept, das für alle Gültigkeit hat. Die Institutionen wissen, worum es geht. Wir sind sehr gut aufgestellt ...

**... und auch gut im Fahrplan?**

**Hilber:** Ja, wir sind im Fahrplan. Das schliesst nicht aus, dass trotz des Musterkonzeptes die Ostschweizer Kantone eine eigene Handschrift einbringen können. Über die SODK konnten wir über verschiedene NFA-Workshops Informationen austauschen und Grundsatzfragen wie Objekt-/Subjektfinanzierung angehen. Mein Bild der Schweiz ist, dass sehr viel gegangen ist.

**Sie befürchten keinen finanziellen Druck durch die Kantone?**

**Immerhin ist es immer positiv für einen Politiker, wenn man sinkende Ausgaben von Steuergeldern vermelden kann.**

**Hilber:** Nein, da habe ich keine Angst. In keinem der 32 Bereiche in der NFA hat es so viele Absicherungen gegeben wie im Behindertenbereich. Der Rechtsweg an das Bundesgericht ist verbrieft. Das IVEG ist ein sehr gutes Rahmengesetz. Ein Umbau wird aber stattfinden. Wenn es durch das Assistenzbudget im stationären Bereich weniger Plätze braucht, spüren das die Institutionen. Das ist für mich jedoch keine Sparübung, sondern eine Verlagerung.

**Gerade in kleinen Kantonen sind nicht genügend differenzierte Angebote vorhanden, um alle Menschen mit Behinderung zu betreuen. Bei einer ausserkantonalen Platzierung kommen hohe Kosten auf die Kantone zu. Haben Sie nicht das Gefühl, dass man eher auf die Kosten schaut und auf der Kantongrenze beharrt?**

**Hilber:** Das ist eine Gefahr. Und deshalb ist es ganz wichtig, dass die Kantone gut zusammenarbeiten. Das ist eine Frage der Ethik. Ich weiss, dass es solche Fälle gibt und man Menschen zügelt, weil der Kanton XY sagt, die Betreuung komme im eigenen Kanton günstiger. Es gibt vereinzelt Kantone, die ihre Listen durchgehen und schauen, ob sie ausserkantonal Platzierte in den eigenen Kanton zurückholen können. Das darf nicht sein. Im Kanton St. Gallen ist das nicht unsere Philosophie. Deshalb haben wir auch gesagt, dass wir eine Ostschweizer Lösung brauchen. Gerade ein kleiner Kanton wie beispielsweise Appenzell Innerrhoden ist nicht in der Lage, für alle Menschen mit Behinderung ein adäquates Angebot bereitzustellen. Deshalb finde ich schon, dass die Kooperation der Kantone in diesem Bereich sehr wichtig ist. Und wir sind laut Verfassung auch zur Zusammenarbeit verpflichtet. Die NFA definiert diesbezüglich einige Bereiche. Wir haben von der SODK darauf hingearbeitet, dass die Behindertenkonzepte der Kantone von einer Fachkommission innerhalb einer definierten Frist begutachtet werden. So kann man darauf hinarbeiten, dass es in der Schweiz eine recht einheitliche Handschrift gibt und nicht 26 verschiedene Lösungen. Im Frühling 2010 steht ein grosser Schub an, und das wissen die Kantone auch. Es muss ein Interesse der Kantone sein, dass wir uns nicht gegeneinander ausspielen, sondern gemeinsam die Massstäbe definieren.

**Die Betriebsbeiträge wurden im BSV einzeln ausgehandelt.**

**Die Norm BSV/IV 2000 ermöglichte einen gesamtschweizerischen Überblick und einheitliche Kriterien. In der Westschweiz soll diese Norm weitergeführt werden. Wäre dieses System nicht eine gute, bereits bewährte Basis, die wiederum gesamtschweizerisch angewendet werden könnte?**

**Hilber:** Da ist man offen. Das kann aber wie gesagt nicht die SODK entscheiden. Aber wir ermöglichen, Erfahrungen auszutauschen. Es könnte in die Richtung gehen.

**Wurde da nicht eine Chance verpasst, indem die SODK während der dreijährigen NFA-Übergangsfrist kein gesamtschweizerisch gültiges Benchmarking propagiert hat? Die Kantonsautonomie wäre ja nicht tangiert, aber die Heime könnten auch über die Kantongrenzen hinweg miteinander verglichen werden.**

**Hilber:** Nein, die Chance hat man nicht verpasst. Unsere Rolle ist eine andere. Während der drei Jahre müssen die Kantone individuell ihre Aufgaben lösen. Die SODK hat eine koordinierende Rolle, nicht mehr, aber auch nicht weniger. Wenn sich aus diesem Prozess heraus etwas ergibt, kann die SODK das anregen. Sie gibt

**Überblick für Kantone über das Potenzial der Behinderteneinschaffung und für das Sozialwesen. Schon das ist Heim bei der Bewohnerzufriedenheit im Vergleich schlechter ab, da es auch zu Angestellt – auch wenn es schwerer möglich ist, doch stark am Qualitätselement. Heim ist von einem Raum, der aufgrund einer Bewohnerzufriedenheit eine gesetzte hat. Daraus zu verstehen, Heim und Behinderteneinschaffung bestimmen die Anliegen, die wichtigen Kriterien und die Weichen für Konzepte nachhaltig zu gestalten. Klar, dass es nicht nur die Heim, die führt, sondern die Heim und eine Kanton, welche zusammen und beide dabei integriert sind.**

**Die Ressorten an sozialem Bereich werden hier nicht mehr**

den Kantonen Empfehlungen ab, hat aber keine Durchsetzungskompetenz.

**Wer wenn nicht die SODK könnte gesamtschweizerisch gültige Lösungen propagieren?**

**Hilber:** Ich denke, wir haben eine gute Kommunikation aufgebaut und das ist auch im Sinn der künftigen Weiterentwicklung nach 2011 eine Chance. Wenn sich in einer Region eine Best Practice als besonders wirksam auszeichnet, kann die SODK empfehlen, sich daran zu orientieren. Pionierarbeit kann sich somit auch in anderen Regionen fortsetzen. Ein gutes Beziehungsfeld ist dabei wichtig. Ein gutes gemeinsames Konzept ist der Boden, den es braucht, um darauf aufzubauen.

**Bei Pflegeinstitutionen im Altersbereich ist der finanzielle Druck ausgeprägter. Hier gibt es verschiedentlich Benchmarks, der Kanton Aargau verlangt ein solches grundsätzlich. Gehen Sie davon aus, dass ein Benchmarking in allen Institutionen mit einem sozialen Auftrag mittelfristig eingeführt sein wird?**

**Hilber:** Ja. Und da kann man sicher aus dem Altersbereich lernen. Ein angepasstes Benchmarking wird ein Thema, nicht aber 2011, sondern in einer späteren Phase. Mir ist es aber ein Anliegen, dass auch dies von innen heraus geschieht.

**Die SODK hat einen gesamtschweizerischen Überblick. Blickt sie auch über die Landesgrenzen?**

**Hilber:** Das ist kein Alltagsthema. Aber wir haben immer wieder einen Austausch. An der Jahreskonferenz bearbeiten wir unterschiedliche Themen. In der Familienpolitik hat man verstärkt über die Grenzen geschaut. Im Behindertenbereich stehen wir eher in der Phase der Innenschau. Aber das ist schon auch Aufgabe der SODK, den erweiterten Blick noch mehr zu fördern. Das ist beliebig ausbaubar – und auch interessant.

#### Zur Person

Kathrin Hilber war nach ihrem Studium in Sozialpädagogik und Psychologie an der Universität Zürich in verschiedenen Bereichen der Sozialarbeit tätig. Von 1988 bis 1996 war sie Rektorin der Ostschweizerischen Höheren Fachschule für Sozialarbeit in St.Gallen. 1986 bis 1996 war Kathrin Hilber (SP) St. Galler Kantonsrätin, von 1995 bis 1996 im Nationalrat, ist seit Juli 1996 Regierungsrätin im Kanton St. Gallen und steht dem Departement des Innern vor. Seit 2005 ist sie Präsidentin der SODK.