

Das Präqualifizierungsverfahren im Bezug auf das "Hilfsmittel Blindenführhund"

Letzte Überarbeitung: 04.07.2011, Christian Schöppl

## 1. Vorbemerkung

Da sich die Präqualifizierung (PQ) im Hilfsmittelbereich auch auf die Versorgung mit Blindenführhunden auswirkt, werden im Folgenden die mit der PQ einhergehenden Veränderungen konkretisiert. Der Begriff der PQ und die teilweise recht komplexen Zusammenhänge werden näher erklärt, die Historie der PQ im Bezug auf den Bereich der Versorgung mit Blindenführhunden, die aktuelle Situation und die Folgen der PQ für uns Führhundhalter werden dargestellt und erläutert.

## 2. Was ist die PQ genau, was steckt hinter dem Begriff Präqualifizierung?

Bevor auf die Entwicklung, die Fragen und Probleme der PQ im Bereich der Versorgung mit Blindenführhunden eingegangen wird, soll der Begriff der Präqualifizierung näher erklärt werden.

Laut Wikipedia

(<http://de.wikipedia.org/wiki/Pr%C3%A4qualifizierung>) lautet die allgemeine Definition für den Begriff der PQ folgendermaßen:

"Unter Präqualifizierung versteht man eine vorwettbewerbliche Eignungsprüfung, bei der potenzielle Lieferanten nach speziellen Vorgaben unabhängig von einer konkreten Ausschreibung ihre Fachkunde und Leistungsfähigkeit vorab nachweisen."

Bezogen auf die Hilfsmittelversorgung konkretisiert der Spitzenverband der gesetzlichen Krankenversicherungen (GKV) den Begriff der PQ weiter durch die folgenden Ausführungen ([http://www.gkv-spitzenverband.de/Hilfsmittel\\_Praequifizierung.gkvnet](http://www.gkv-spitzenverband.de/Hilfsmittel_Praequifizierung.gkvnet)):

"Die Leistungserbringer von Hilfsmitteln müssen zur ordnungsgemäßen, fachgerechten Ausübung ihres Berufes befähigt sein und die Anforderungen an die technische und persönliche Eignung bzw. Leistungsfähigkeit erfüllen. Dazu müssen auch die gegebenenfalls erforderlichen berufsrechtlichen Voraussetzungen (z. B. Gewerbe- oder Handwerksrecht) eingehalten werden. Die sich daraus ergebenden Anforderungen an die Leistungserbringer werden in den Empfehlungen des GKV-Spitzenverbandes gemäß § 126 Abs. 1 Satz 3 SGB V konkretisiert."

PQ im Hilfsmittelsektor bedeutet also vereinfacht gesagt, dass die Krankenkassen vor Vertragsabschluss sicherstellen müssen, dass die Voraussetzungen für eine ausreichende, zweckmäßige und funktionsgerechte Herstellung, Abgabe und Anpassung der Hilfsmittel von den Leistungserbringern, dies sind im Falle der Versorgung mit Blindenführhunden die Führhundschulen, erfüllt werden. Dies wird durch

sog. Eignungskriterien erreicht, auf die sich die Hilfsmittelanbieter und die GKV einigen. Nur wer als Anbieter diese Eignungskriterien erfüllt, wird von einer sog. Präqualifizierungsstelle als zugelassener Hilfsmittelanbieter anerkannt und kann dann mit den diversen Krankenkassen einen Vertrag über die Versorgung mit dem entsprechenden Hilfsmittel abschließen.

Für die Führhundsschulen als Anbieter des "Hilfsmittel Blindenführhund" bedeutet die Präqualifizierung konkret, dass sie zukünftig z.B. folgende Eignungskriterien erfüllen müssen, wobei eine vollständige Ausarbeitung dieser Kriterien noch nicht abgeschlossen ist und genau diese Kriterien der Hauptteil der laufenden Verhandlungen sind:

1. Allgemeine Anforderungen, die jeder Betrieb erfüllen muss (Gewerbe muss angemeldet sein, Gewerbeschein, Betriebshaftpflichtversicherung, etc.).

2. Inhaltliche und fachliche Anforderungen: Mit Hilfe einer Prüfung, eines Tests oder durch den Erwerb eines Zertifikats wird die fachliche Eignung speziell als Führhundtrainer nachgewiesen. Hierbei soll nicht nur der Bereich der Arbeit mit den Hunden vermittelt, kontrolliert und geprüft werden, vielmehr müssen auch Prüfungseinheiten in Orientierungs- und Mobilitätstraining absolviert, grundlegende Kenntnisse der verschiedenen Augenkrankheiten erworben und allgemeine Kenntnis im Umgang mit blinden und sehbehinderten Personen erlangt werden.

3. Räumliche und sachliche Anforderungen:

Durch eine Betriebsbegehung soll sicher gestellt werden, dass die Hunde artgerecht gehalten werden, Fütterung und Pflege stimmen, etc.

Die allgemeine Entwicklung bis zum derzeitigen Stand der PQ lässt sich in drei Phasen aufteilen, siehe dazu auch [http://www.pqs-hilfsmittel.de/FAQ/I\\_Begriff/index.htm](http://www.pqs-hilfsmittel.de/FAQ/I_Begriff/index.htm):

"Alte Situation bis 31.3.2007

Bis Ende März 2007 hatte jeder Leistungserbringer, der die Voraussetzungen der gemeinsamen Empfehlungen der Spitzenverbände der Krankenkassen vom 2.5.1991 erfüllte, das Recht, zur Hilfsmittelversorgung zugelassen zu werden. Überprüft wurden die Zulassungsvoraussetzungen von den Krankenkassen oder deren Verbänden. Die Zulassung war ein Verwaltungsakt und sie berechtigte die Leistungserbringer zur Versorgung von Versicherten mit oder ohne Vertrag mit den gesetzlichen Krankenkassen. Das heißt, die Patienten konnten ihren Leistungserbringer frei wählen und die Krankenkassen mussten abgegebene Hilfsmittel von allen Leistungserbringern bezahlen, die zur Versorgung zugelassen waren (Kontrahierungszwang)."

Diese Zulassungsregelung fand so nie wirklich Anwendung im Führhundebereich, da der Verwaltungsaufwand für den kleinen Sektor der Führhundeverversorgung zu groß war.

"Zwischenlösung nach dem GKV-Wettbewerbsstärkungsgesetz (WSG)

Ab dem 1.4.2007 wurden keine Neuzulassungen mehr ausgesprochen. Neue Betriebe oder Betriebe, in denen sich die personellen, räumlichen oder technischen Verhältnisse maßgeblich geändert hatten, erhielten statt dessen eine Abgabeberechtigung, die an Verträge gekoppelt war. Mit anderen Worten war die Versorgung für Neubetriebe oder Betriebe mit Veränderungen nur noch bei einem bestehenden Vertrag zwischen dem Leistungserbringer und der Krankenkasse möglich. Leistungserbringer mit bestehender Zulassung blieben allerdings bis zum 30.06.2009 versorgungsberechtigt. Das heißt, die Krankenkasse musste für abgegebene Hilfsmittel von diesen Leistungserbringern auch ohne vertragliche Grundlage zahlen. Patienten konnten daher zumindest eingeschränkt ihren Leistungserbringer noch frei wählen."

Auch diese Regelung fand so nie Anwendung im Sektor der Versorgung mit Blindenführhunden.

"Nachbesserung durch das GKV-OrgWG (**Gesetz zur Weiterentwicklung der Organisationsstrukturen**)

Die Zwischenlösung nach dem GKV-WSG führte zu einem enormen Verwaltungsaufwand für Krankenkassen und Leistungserbringer und brachte mangels einheitlichen Standards teilweise Rechtsunsicherheit. Die Regelungen wurden daher mit dem GKV-OrgWG dahingehend nachgebessert, dass die Übergangsfrist für Leistungserbringer mit bestehender Zulassung verlängert und das PQ-Verfahren etabliert wurde. Für das PQ-Verfahren gilt weiterhin der Grundsatz, dass Leistungserbringer nur bei bestehendem Vertrag mit der jeweiligen Krankenkasse zur Versorgung berechtigt sind. Vorab müssen sie aber, ähnlich der vorherigen Zulassungspraxis, nachweisen, dass sie zur Versorgung von Versicherten mit Hilfsmitteln geeignet sind. Dieser Nachweis erfolgt gegenüber der jeweiligen PQ-Stelle."

Im Bereich der Versorgung mit Blindenführhunden ist die Vereinbarung über ein geeignetes PQ-Verfahren noch nicht beendet. Einzelne Krankenkassen haben mit verschiedenen Schulen bereits individuell gestaltete Verträge abgeschlossen, die Versicherten können aus der Liste der für die jeweilige Kasse vorhandenen Vertragsschulen wählen. Es ist aber auch immer noch möglich eine Versorgung über eine vertraglich nicht gebundene Schule durchzusetzen, leider oft nur auf gerichtlichem Wege in Verbindung mit großen Anstrengungen.

### 3. Das PQ-Verfahren im Bereich der Versorgung mit Blindenführhunden

Innerhalb der folgenden Abschnitte wird der momentane Stand des PQ-Verfahrens im Bereich der Versorgung mit Blindenführhunden erläutert. Die einzelnen Treffen mit den Krankenkassen, den Führhundschaften und der Selbsthilfe werden aufgeführt und die Probleme, Erwartungen und Ziele werden erörtert.

#### 3.1 Wer war an den Gesprächen zur PQ für Blindenführhunde beteiligt?

An den sich schon nun über mehrere Jahre hinziehenden Gesprächen rund um ein PQ-Verfahren im Bereich der Versorgung mit Blindenführhunden waren im Wesentlichen der Spitzenverband der gesetzlichen Krankenversicherungen (GKV-Spitzenverband, <http://www.gkv-Spitzenverband.de>), der Verband der deutschen Blindenführhundschaften (Deutsche Blindenführhundschaften e.V., <http://www.dbfhs.de>) und die Jakob von Uexküll-Gesellschaft für Qualitätsausbildung von Blindenführhunden (JUG, <http://www.jug-ev.de>) beteiligt. Die Selbsthilfe ist durch den DBSV (<http://www.dbsv.org>) und durch Lichtblicke e.V. (<http://www.verein-lichtblicke.de>), vertreten. Weiterhin wurden, je nach Inhalt der einzelnen Gesprächsrunden, diverse Sachverständige mit hinzugezogen.

### 3.2 Was sind die Ziele und Erwartungen an die PQ?

Die Ziele der PQ müssen aus verschiedenen Blickwinkeln betrachtet werden, da jede am PQ-Verfahren beteiligte Partei mit anderen Erwartungen an das komplexe Thema herangeht und sich verschiedene Resultate aus der PQ verspricht bzw. durch die PQ befürchtet.

Für die Krankenkassen ist die PQ ein vom Gesetzgeber vorgeschriebenes Verfahren. Mit der PQ möchten die Kassen eine ausreichende, zweckmäßige und funktionsgerechte Herstellung, Abgabe und Anpassung der Hilfsmittel sicherstellen. Durch die PQ werden allgemein gültige Kriterien für Hilfsmittelanbieter festgelegt, dies führt für die Kassen quasi zu einer Normierung der Hilfsmittelanbieter und erleichtert so die Zulassung der einzelnen Anbieter. Die Zulassungsverfahren für Hilfsmittelanbieter werden normiert und vereinfacht und letztlich hat die PQ finanzielle Einsparungen für die Krankenkassen zum Hauptziel.

Für die Führhundschaften stellt die PQ vorrangig einen Mehraufwand dar. Jede Schule, die weiter über eine Krankenkasse Hunde abgeben möchte, muss sich präqualifizieren, also die verschiedenen Eignungskriterien erfüllen. Für die Schulen bedeutet dies einen finanziellen Aufwand, auch wenn sich bei größeren Schulen mit mehreren Trainern nicht alle Ausbilder, sondern z.B. nur der Leiter, präqualifizieren muss. Weiterhin besteht die Angst vor Preisdumping, kleinere Schulen befürchten, dass größere Betriebe zukünftig Hunde billiger anbieten können und dass die Krankenkassen die billigeren Schulen bevorzugt für die Versorgung heranziehen, da sich so Geld sparen lässt.

Die Führhundhalter sollten die PQ als eine zweiseitige Angelegenheit ansehen, da die PQ Nachteile, aber auch neue Chancen für das gesamte System der Versorgung mit Führhunden bringen wird. Ein Nachteil, der bereits jetzt schon abzusehen ist, wird der Wegfall der völlig freien Schulwahl sein. Zukünftig wird man als Halter nur noch zwischen den Schulen wählen können, die die eigene Kasse als Hilfsmittelversorger unter Vertrag hat. Ein großer Vorteil und eine große Chance besteht jedoch darin, dass, angestoßen durch die PQ, die Qualität des "Hilfsmittel Führhund" langfristig gesehen steigen kann. Obwohl das PQ-Verfahren vorrangig nicht zum Ziel hat, die Qualität eines Hilfsmittels zu erhöhen, hat die Selbsthilfe mit allen Ihr zur Verfügung stehenden

Mitteln versucht, verschiedene Qualitätsstandards mit in das PQ-Verfahren für die Versorgung mit Blindenführhunden einzuarbeiten, ein nicht immer leichtes Unterfangen. Die Selbsthilfe hat die Möglichkeit zur Mitgestaltung und zur Mitsprache und wird sehr wohl z.B. von den Vertretern der gesetzlichen Krankenversicherungen gehört, letztlich werden die Verträge zum PQ-Verfahren aber zwischen den Krankenkassen und den Führhundschaften geschlossen.

### 3.3 Die Historie der PQ-Gespräche im Führhundebereich

Dass es nicht einfach ist, die PQ auch im Bereich der Führhundversorgung durchzuführen, haben die verschiedenen Treffen bzgl. dieses Themas zwischen GKV, Führhundschaften und der Selbsthilfe in der Vergangenheit gezeigt.

Das erste Gespräch fand am 26.02.2009 auf Initiative und Einladung des DBSV in Berlin statt. Bei diesem Treffen wurde mit dem GKV, der Selbsthilfe und den Führhundschaften die durch den Gesetzgeber vorgeschriebene Verpflichtung einer Präqualifizierung besprochen. Wie zu erwarten war, kam es bei diesem Gespräch zu keiner Einigung und nur recht allgemeine Dinge des Verfahrens wurden erörtert, es wurde aber ein Nachfolgetreffen vereinbart, das am 27.05.2009 in Petersberg stattfand.

Zum Treffen in Petersberg hatte wiederum die Selbsthilfe eingeladen, Inhalt des Gesprächs war der D.O.Q.-Test-Pro, ein theoretischer, pc-gestützter multiple-choice-Sachkundetest für Hundetrainer, der als ein mögliches fachliches Eignungsverfahren für Führhundetrainer vorgestellt wurde. Leider konnte man sich auch auf diesem Treffen, an dem neben der Selbsthilfe, der Berufsverband der Führhundschaften (dieser hatte sich nach dem ersten Treffen in Berlin gegründet) und die JUG, auch Rechtsanwalt Wolfgang Mader und Herr Dr. Wolf Dieter Schmidt (AG-Hundehaltung/D.O.Q.-Test) teilnahm, auf kein Konzept für ein PQ-Verfahren einigen.

Auf dem nächsten Treffen der Schulen, der Selbsthilfe und dem GKV, das am 10.02.2010 in Berlin stattfand, erhielten die Führhundschaften und die Selbsthilfe vom GKV den Auftrag, ein für alle Seiten tragbares Konzept für ein geeignetes PQ-Verfahren zu erarbeiten.

Ein solches Konzept sollte am 17.03.2010 auf einem weiteren Treffen in Frankfurt erarbeitet werden, an dem wiederum der Berufsverband der Führhundschaften, die JUG und die Selbsthilfe teilnahm. Von der Selbsthilfe wurde auf diesem Treffen eine Qualifizierungsmöglichkeit vorgeschlagen, die zusammen mit dem BHV (Berufsverband der Hundezüchter und Verhaltensberater) und der Industrie- und Handelskammer Potsdam in Zusammenarbeit mit den Führhundschaften ausgearbeitet werden sollte. Die Möglichkeit sah eine Qualifizierung neuer Schulen, aber auch eine fachliche Qualifizierungsmöglichkeit für bereits am Markt befindliche Betriebe vor. Leider kam aber auch auf diesem Treffen keine Einigung auf ein geeignetes PQ-Verfahren zustande, zu weit war man in manchen Punkten voneinander entfernt und zu unterschiedlich waren in diesen Punkten die jeweiligen Interessen.

Während die Schulen gerne ein schlankes und billiges PQ-Verfahren etablieren wollten und auch immer noch möchten, welches die am Markt befindlichen Betriebe ohne großen organisatorischen und finanziellen Aufwand durchlaufen können, wird von der Selbsthilfe ein verbindlicher Mindeststandard an räumlicher, sachlicher und fachlicher Eignung für ausnahmslos alle Schulen, also neue und bereits am Markt befindliche Betriebe, gefordert. Von den Schulen wurde eine Bestandsschutzregelung für bereits am Markt befindliche Betriebe gewünscht, für die die von der Selbsthilfe gewollten höheren Qualitätskriterien nicht gelten sollten, ein für die Selbsthilfe so nicht akzeptabler Umstand.

Das letzte Treffen, welches am 18.01.2011 in Berlin stattfand, und an dem wiederum der GKV, die Selbsthilfe und die Verbände der Führhundschaften teilnahmen, brachte erneut kein abschließendes Ergebnis, allerdings Klarheit und eine Einigung in verschiedenen Punkten. So steht nun fest, dass es keine Bestandsschutzregelung für bereits am Markt befindliche Schulen geben wird, dass sich ausländische Schulen, die in Deutschland über die Krankenkassen Hunde abgeben möchten, genauso präqualifizieren müssen und dass für die Überprüfung der örtlichen Begebenheiten eines Betriebes ein Fragebogen entwickelt wird (von den Führhundschaften und der Selbsthilfe), der Betriebsprüfungen transparent und vergleichbar machen soll. Ein immer noch strittiger Punkt, der vor allen von der Selbsthilfe kritisiert wird, ist die Besetzung der sog. externen Stelle, also der Stelle, die von der jeweiligen PQ-Stelle beauftragt wird, z.B. die Betriebsbegehungen durchzuführen. Die Schulen würden diese Stelle gerne mit Sachverständigen besetzen, die bereits jetzt schon oft mit den Schulen zusammengearbeitet haben. Die Selbsthilfe fordert aber diese externe Stelle mit unabhängigen Personen zu besetzen, um ein Höchstmaß an Neutralität und Unabhängigkeit zu wahren.

#### 4. Fazit

Da die Verhandlungen um ein geeignetes PQ-Verfahren in der Führhunderversorgung noch nicht abgeschlossen sind, ist es zu früh, ein endgültiges Fazit zu ziehen und die Folgen der PQ für die Führhundhalter abschließend zu beschreiben und abzuschätzen.

Sicher ist, dass in Zukunft nur noch präqualifizierte Führhundschaften ihre Hunde über die Krankenkassen abgeben dürfen, auch ausländische Schulen müssen sich präqualifizieren, wenn sie ihre Hunde in Deutschland verkaufen möchten. Daher ist die völlig freie Schulwahl auf die Schulen eingeschränkt, die

- a) präqualifiziert sind und
- b) einen Vertrag mit der Krankenkasse haben.

Es wird also ungemein schwieriger werden, einen Hund aus einer Schule zu bekommen, die diese Kriterien nicht erfüllt.

Auch wenn die PQ vorrangig überhaupt nicht zum Ziel hat, mehr Qualität in das gesamte System der Führhunderversorgung zu bringen, bietet das

Verfahren für die Führhundhalter die Möglichkeit und Chance, endlich eine Grundlage zu schaffen, auf der die Ausbildung von Blindenführhunden zukünftig aufbauen und durch die die Qualität in der Versorgung mit Blindenführhunden gesteigert werden kann. Aus diesem Grund drängt die Selbsthilfe z.B. darauf, eine Zertifizierung für Führhundetrainer mit in die PQ zu integrieren, mit der die fachliche Eignung der Trainer geprüft und auf eine Basis gestellt werden kann, die es so im Moment noch nicht gibt.

Wir als Führhundhalter müssen die Möglichkeiten, die sich uns durch die PQ eröffnen, nutzen und mit all unseren Mitteln dafür kämpfen, dass sich die Situation im Führhundewesen endlich dahingehend ändert und dass Qualität endlich an erster Stelle steht. Bis diese Ziele erreicht werden, sind wahrscheinlich noch einige Treffen nötig, allerdings ist die Chance da und wenn sich die Selbsthilfe einig ist und mit einer geeinten Stimme in die Verhandlungen geht, besteht die Möglichkeit, zusammen mit den Schulen das System der Versorgung mit Führhunden endlich auf eine gefestigte und vernünftige Grundlage zu stellen. Eine gute Basis, von der sowohl die Führhundhalter, als auch die Schulen langfristig profitieren können!

5. Noch Fragen? Wir beantworten sie gerne!

Dieser Text wurde von Christian Schöppler innerhalb der Arbeitsgruppe zur Präqualifizierung erstellt, in der verschiedene Personen vom DBSV und Lichtblicke e.V. eng zusammenarbeiten. Namentlich sind dies Sabine Häcker, Robert Böhm, Bert Bohla, Manfred Beckmann, Arno Paul, Natalie Geese, Helga Mauch und Christian Schöppler.

Falls Sie Fragen zur Präqualifizierung haben, Rückmeldungen zum Text geben oder sich weiter informieren möchten, können Sie sich gerne an Robert Böhm ([robert.boehm@bbsb.org](mailto:robert.boehm@bbsb.org), Tel.: 0160 / 93896312) oder Christian Schöppler ([christian.schoeppler@verein-lichtblicke.de](mailto:christian.schoeppler@verein-lichtblicke.de), Tel.: 06897 / 93928300) wenden. Wir freuen uns über Ihr Feedback und über jede Art der Rückmeldung!