[AZA 7]
I 187/00 Vr

III. Kammer

Bundesrichter Schön, Bundesrichterin Widmer und nebenamtlicher
Richter Bühler; Gerichtsschreiberin Helfenstein

Urteil vom 14. September 2000

in Sachen
Bundesamt für Sozialversicherung, Effingerstrasse 20, Bern, Beschwerdeführer,
gegen
M._____, 1982, Beschwerdegegner, vertreten durch seinen Vater,
und
Versicherungsgericht des Kantons St. Gallen, St. Gallen

A.- Der 1982 geborene M._____ leidet an einem psychoorganischen Syndrom (Gg Ziff. 404) mit Zwangserkrankung.
Die Invalidenversicherung gewährte ihm ab 1990 die für die Behandlung dieses Geburtsgebrechens notwendigen medizinischen Massnahmen. Am 28. Februar 1997 ersuchte sein Vater um Übernahme der Kosten für die ab anfangs 1997 durchgeführte Behandlung der Zwangserkrankung durch die Psychologin und Verhaltenstherapeutin Frau Dr. G._____.
Nach Einholung einer Stellungnahme des Bundesamtes für Sozialversicherung (BSV) und Durchführung des Vorbescheidverfahrens lehnte die IV-Stelle des Kantons St. Gallen die Kostenübernahme ab. Zur Begründung wurde angeführt, Frau Dr. G._____ erfülle die Anforderungen der Invalidenversicherung an medizinische Hilfspersonen nicht, weil sie sich bisher nicht um die "Anerkennung" für die selbstständige Berufsausübung bemüht habe.

B.- In Gutheissung der dagegen geführten Beschwerde hob das Versicherungsgericht des Kantons St. Gallen die angefochtene Verfügung mit Entscheid vom 14. Februar 2000 auf und wies die Streitsache zur Festsetzung und Ausrichtung der versicherten Behandlungskosten an die IV-Stelle zurück. Auf die Begründung wird, soweit erforderlich, in den Erwägungen Bezug genommen.

C.- Mit Verwaltungsgerichtsbeschwerde beantragt das BSV die Aufhebung des vorinstanzlichen Entscheides.
Die IV-Stelle beantragt die Gutheissung der Verwaltungsgerichtsbeschwerde, während der Vater von M._____ sinngemäss deren Abweisung beantragt.

Das Eidg. Versicherungsgericht zieht in Erwägung:

1.- a) Nach Art. 13 IVG haben minderjährige Versicherte Anspruch auf die zur Behandlung von Geburtsgebrechen notwendigen medizinischen Massnahmen (Abs. 1). Der Bundesrat bezeichnet die Gebrechen, für welche diese Massnahmen gewährt werden; er kann die Leistung ausschliessen, wenn das Gebrechen von geringfügiger Bedeutung ist (Abs. 2).
Als Geburtsgebrechen im Sinne von Art. 13 IVG gelten Gebrechen, die bei vollendeter Geburt bestehen (Art. 1 Abs. 1 GgV). Die Geburtsgebrechen sind in der Liste im Anhang aufgeführt (Art. 1 Abs. 2 Satz 1 GgV). Als medizinische Massnahmen, die für die Behandlung eines Geburtsgebrechens notwendig sind, gelten sämtliche Vorkehren, die nach bewährter Erkenntnis der medizinischen Wissenschaft angezeigt sind und den therapeutischen Erfolg in einfacher und zweckmässiger Weise anstreben (Art. 2 Abs. 3 GgV). Die medizinischen Massnahmen umfassen nach Art. 14 Abs. 1 lit. a IVG vor allem die vom Arzt selbst oder auf seine Anordnung durch medizinische Hilfspersonen in Anstalts- oder Hauspflege vorgenommene Behandlung.

b) Im vorliegenden Fall ist streitig und zu prüfen, ob die von der Psychologin und Verhaltenstherapeutin Frau

Dr.
G._____ ab anfangs 1997 auf Anordnung von Prof. Dr.
S._____ und Oberarzt Dr. M._____ vom Kinder- und Jugendpsychiatrischen Dienst des Kantons Zürich durchgeführte Behandlung des Geburtsgebrechens des Beschwerdegegners eine medizinische Massnahme im Sinne von Art. 14 Abs. 1 lit. a IVG darstellt.

2.- a) Gemäss Art. 26 Abs. 1 IVG steht dem Versicherten die Wahl unter den eidgenössisch diplomierten Ärzten (sowie Zahnärzten und Apotheken) frei. Das freie Arztwahlrecht des Versicherten steht einzig unter dem Vorbehalt des Entzugs der Behandlungsbefugnis aus wichtigen Gründen (Art. 26 Abs. 4 IVG).

b) Analog dem freien Arztwahlrecht statuiert Art. 26bis Abs. 1 IVG auch mit Bezug auf die medizinischen Hilfspersonen ein freies Wahlrecht der Versicherten, doch ist dieses im weiteren Masse eingeschränkt als jenes. Einerseits steht das Recht der Versicherten auf freie Wahl der medizinischen Hilfspersonen (und anderer Leistungserbringer) unter dem Vorbehalt, dass diese "den kantonalen Vorschriften und den Anforderungen der Versicherung genügen" (Art. 26bis Abs. 1 letzter Halbsatz IVG). Anderseits ist der Bundesrat gestützt auf die ihm in Art. 26bis Abs. 2 IVG eingeräumte Delegationskompetenz befugt, Vorschriften über die Zulassung von medizinischen Hilfspersonen (und anderer Leistungserbringer) zu erlassen. Mit Bezug auf die medizinischen Hilfspersonen hat der Bundesrat von dieser Befugnis keinen Gebrauch gemacht, weshalb der Vorbehalt der bundesrechtlichen Zulassungsvorschriften gemäss Art. 26bis Abs. 2 IVG in diesem Leistungsbereich ausser Betracht fällt.

c) Gemäss Art. 27 Abs. 1 IVG ist der Bundesrat befugt, mit der Ärzteschaft, den Berufsverbänden der Medizinalpersonen und der medizinischen Hilfspersonen (und anderen Leistungserbringern) Verträge zu schliessen, um die Zusammenarbeit mit den Organen der Versicherung zu regeln und die Tarife festzulegen. Die Kompetenz zum Abschluss von Verträgen hat der Bundesrat in Art. 24 Abs. 2 IVV an das BSV delegiert.
Ausserdem hat er in Art. 24 Abs. 3 IVV statuiert, dass die vertraglich festgelegten beruflichen Bedingungen für Personen (und Stellen), die Eingliederungsmassnahmen durchführen, ohne einem bestehenden Vertrag beizutreten, als Mindestanforderung der Versicherung im Sinne von Art. 26bis Abs. 1 IVG gelten. Mit dieser Bestimmung hat der Bundesrat die "Anforderungen der Versicherung" im Sinne von Art. 26bis Abs. 1 IVG näher ausgeführt (ZAK 1988 S. 90 Erw. 2b). Das in Art. 26bis Abs. 1 IVG hinsichtlich der medizinischen Hilfspersonen (und anderer Leistungserbringer) statuierte freie Wahlrecht der Versicherten steht somit unter dem zusätzlichen Vorbehalt der in einem Vertrag festgelegten beruflichen Anforderungen. Diese gelten für alle Personen (und Stellen), welche Eingliederungsmassnahmen durchführen, gleichgültig, ob sie dem Vertrag beigetreten sind oder nicht.

3.- a) Das BSV hat einerseits am 11. März 1989 mit dem Schweizerischen Psychotherapeuten-Verband (SPV) und anderseits am 31. Januar 1990 mit der Föderation der Schweizer Psychologen (FSP) gleichlautende Verträge geschlossen, welche das Rechtsverhältnis zwischen der Invalidenversicherung und den dem Vertrag beigetretenen, selbstständig tätigen, nicht-ärztlichen Psychotherapeuten regeln. Die beiden Verträge enthalten die für die Durchführung von psychotherapeutischen Behandlungen als medizinische Eingliederungsmassnahme im Sinne von Art. 12 und 13 IVG massgebenden Vorschriften.
Gemäss Ziff. 2.1 der beiden Verträge sind zur Durchführung der Psychotherapie als medizinische Eingliederungsmassnahme diejenigen Mitglieder SPV und der FSP berechtigt, welche-die Bedingungen gemäss Anhang erfüllen und-dem vorliegenden Vertrag schriftlich und vorbehaltlos zugestimmt
haben.

In Ziff. 1.2 des Anhanges der beiden Verträge sind die beruflichen Anforderungen wie folgt geregelt:
"1.2.1Studienabschluss in Psychologie als Hauptfach oder
einer entsprechenden Fächerverbindung an einer
schweizerischen oder vergleichbaren ausländischen
Hochschule.
Ueber die Anerkennung einer von dieser Bestimmung
abweichenden Grundausbildung wird im Einzelfall auf

Grund der vorgelegten Unterlagen entschieden. Die
Unterlagen müssen den Nachweis einer dem Hochschulabschluss
vergleichbaren wissenschaftlichen Ausbildung
im psychologischen Fachbereich erbringen.
1.2.2.Ausreichende theoretische Kenntnisse im Gesamtbereich
der seelischen Störungen auf wissenschaftlich
anerkannter Grundlage.
1.2.3.Eine in der Regel insgesamt einjährige praxisorientierte
Tätigkeit in direktem, fachlich kontrolliertem
Kontakt mit seelisch gestörten Personen. Diese
praktische Tätigkeit soll den Gesamtbereich psychopathologischer
Zustände des Erwachsenen- oder des
Kindes- und Jugendalters umfassen.
1.2.4.Eine spezielle Ausbildung zum Psychotherapeuten.
Diese muss auf einer wissenschaftlich anerkannten
Psychotherapie-Methode basieren, deren Wirksamkeit
sich über ein breites Anwendungsgebiet erstreckt.
Die Ausbildung muss die vertiefte Anwendung der gewählten
Methode auf die eigene Person sowie andere
Personen unter fachlicher Kontrolle umfassen. Diese
Spezialausbildung wird in qualitativer und quantitativer
Hinsicht beurteilt unter Berücksichtigung der
von den entsprechenden Fachrichtungen formulierten
Ausbildungsanforderungen.. ”

Nach der Bestimmung Ziff. 2.2 der beiden Verträge haben Mitglieder des SPV und der FSP, welche dem Vertrag beitreten und damit die Berechtigung zur Durchführung von Psychotherapie als medizinische Eingliederungsmassnahme zu Lasten der Invalidenversicherung erlangen wollen, dem Verband eine schriftliche Beitrittserklärung einzureichen. Mit der Beitrittserklärung haben die Bewerber schriftlich zu bestätigen, dass sie dem Vertrag zustimmen und die darin festgehaltenen Pflichten erfüllen werden. Der Vorstand prüft, ob die Bewerber die zitierten, in Ziff. 1.2 des Anhangs geregelten, beruflichen Anforderungen erfüllen.
Trifft dies zu, leitet er die Beitrittserklärung an das BSV weiter (Vertragsklausel Ziff. 2.2 Sätze 2 und 3).
Diese vertragliche Regelung beinhaltet nach ihrem objektiven Sinn im Bereich der Psychotherapie eine Beschränkung der von der Invalidenversicherung zu vergütenden Behandlungen von nicht-ärztlichen Psychotherapeuten auf solche, die die erwähnten fachlichen Anforderungen erfüllen und sich vorbehaltlos und schriftlich zur Einhaltung der Vertragspflichten bereit erklärt haben. Vergütungsberechtigt sind sodann nur psychotherapeutische Behandlungen von qualifizierten, nicht-ärztlichen Psychotherapeuten, die dem BSV von den beiden Verbänden gemeldet werden. Dementsprechend führt das BSV eine periodisch aktualisierte Liste jener nicht-ärztlichen Psychotherapeuten, welche zur Durchführung psychotherapeutischer Behandlungen als medizinische Eingliederungsmassnahme im Sinne von Art. 12 und 13 IVG zu Lasten der Invalidenversicherung berechtigt sind. Die in dieser Weise vertraglich realisierte Einschränkung des freien Wahlrechts für psychotherapeutische Behandlungen durch nicht-ärztliche Psychotherapeuten (medizinische Hilfspersonen im Sinne von Art. 26bis Abs. 1 IVG) entspricht der dargelegten gesetzlichen Regelung und ist bundesrechtskonform.

b) Frau Dr. G._____, welche den Beschwerdegegner ab Anfang 1997 psychotherapeutisch behandelte, ist nicht Mitglied eines der beiden erwähnten Verbände, welche mit dem BSV die dargelegten beiden Verträge abgeschlossen haben. Sie hat weder vorbehaltlos und schriftlich einem der beiden Verträge zugestimmt noch sich bei einem der beiden Verbände um die Überprüfung ihrer fachlichen Qualifikationen bemüht. Sie figuriert demgemäss nicht auf der Liste des BSV der zur psychotherapeutischen Behandlung von Versicherten der Invalidenversicherung berechtigten, nicht-ärztlichen Psychotherapeuten. Frau Dr. G._____ erfüllt daher die Anforderungen der Invalidenversicherung im Sinne von Art. 26bis Abs. 1 IVG für die Durchführung von psychotherapeutischen Behandlungen als medizinische Hilfsperson nicht.
Sie steht nicht im Wahlrecht der Versicherten, weshalb für die von ihr durchgeführten psychotherapeutischen

Behandlungen kein Anspruch auf Kostenvergütung als medizinische Eingliederungsmassnahme nach dem vom BSV mit dem SPV und der FSP vertraglich vereinbarten Tarif besteht. Die Ablehnung des Leistungsbegehrens durch die IV-Stelle lässt sich daher nicht beanstanden.

4.- a) Die Vorinstanz vertritt im angefochtenen Entscheid die Auffassung, es stelle einen überspitzten Formalismus dar, wenn sich die Verwaltung in einem Fall wie dem vorliegenden weigere, die fachliche Qualifikation einer medizinischen Hilfsperson selbst zu prüfen und auf der "Anerkennung" durch einen Berufsverband beharre. Dies, weil für die psychotherapeutische Behandlung des Krankheitsbildes des Beschwerdegegners in der Schweiz einzig und allein Frau Dr. G._____ zur Verfügung stehe und de facto daher gar keine freie Wahl unter den nicht-ärztlichen Psychotherapeuten bestehe.
Das kantonale Gericht übersieht, dass überspitzter Formalismus eine besondere Form der Rechtsverweigerung darstellt.
Eine solche liegt vor, wenn für ein Verfahren rigorose Formvorschriften aufgestellt werden, ohne dass die Strenge sachlich gerechtfertigt wäre, wenn eine Behörde formelle Vorschriften mit übertriebener Schärfe handhabt oder an Rechtsschriften überspannte Anforderungen stellt und dem Bürger den Rechtsweg in unzulässiger Weise versperrt (BGE 120 V 417 Erw. 4b mit Hinweis). Im vorliegenden Fall geht es indessen in keiner Weise um prozessuale Formstrenge und als Folge davon um eine Verweigerung der materiellen Anspruchsprüfung. Vielmehr ist hier streitig und von Verwaltung sowie Vorinstanz - von letzterer allerdings in bundesrechtswidriger Weise - auch geprüft und beurteilt worden, ob die geltende gesetzliche Regelung dem Beschwerdegegner einen Anspruch auf Vergütung der Kosten der psychotherapeutischen Behandlung durch Frau Dr. G._____ gibt. Von einem überspitzten Formalismus kann daher keine Rede sein.

b) Ein von der dargelegten gesetzlichen Regelung des (eingeschränkten) Wahlrechts mit Bezug auf nicht-ärztliche Psychotherapeuten abweichendes Ergebnis könnte nur mit einer Rechtsprechung contra legem erzielt werden, indem eine unechte Gesetzeslücke angenommen und das Gesetz mittels Lückenfüllung korrigiert würde. Rechtspolitische Mängel oder unechte Lücken des geltenden Rechts hat der Richter aber im Allgemeinen hinzunehmen. Sie regelbildend zu schliessen, steht ihm nur dort zu, wo der Gesetzgeber sich offenkundig über gewisse Tatsachen geirrt hat oder wo sich die Verhältnisse seit Erlass des Gesetzes in einem Masse gewandelt haben, dass eine weitere Anwendung als rechtsmissbräuchlich erschiene (BGE 122 V 98 Erw. 5c, 124 V 164 Erw. 4c je mit Hinweisen; Meier-Hayoz, Berner Kommentar, N 296 zu Art. 1 ZGB). Von solch extremen Fällen krass ungerechter Auswirkungen einer gesetzlichen Regelung abgesehen, gibt es für den Richter keine Möglichkeit, unbefriedigendes Recht zu berichtigen (Meier-Hayoz, a.a.O., N 88 und 302 zu Art. 1 ZGB; Gygi, Vom Anfang und Ende der Rechtsfindung, in: "recht" 1983 S. 80). Im Zusammenhang mit Art. 26bis Abs. 1 und Art. 27bis Abs. 1 IVG kann indessen von einem extremen Fall krass ungerechter Auswirkungen
dieser gesetzlichen Bestimmungen nicht gesprochen werden. Hinsichtlich der psychotherapeutischen Behandlung von Versicherten der Invalidenversicherung durch nicht-ärztliche Psychotherapeuten liegt weder ein offensichtlicher Irrtum des Gesetzgebers noch ein grundlegender Wandel der Verhältnisse vor.
Eine mittels richterlicher Rechtsfortbildung zu schliessende, unechte Gesetzeslücke ist daher nicht gegeben.

Demnach erkennt das Eidg. Versicherungsgericht:

I.In Gutheissung der Verwaltungsgerichtsbeschwerde wird
der Entscheid des Versicherungsgerichts des Kantons
St. Gallen vom 14. Februar 2000 aufgehoben.

II.Es werden keine Gerichtskosten erhoben.
III. Dieses Urteil wird den Parteien, dem Versicherungsgericht des Kantons St. Gallen und der IV-Stelle des Kantons St. Gallen zugestellt.

Luzern, 14. September 2000

Im Namen des
Eidgenössischen Versicherungsgerichts

Der Präsident der III. Kammer:

Die Gerichtsschreiberin: