



Schleswig-Holsteinischer Landtag  
Umdruck 18/6406

Landeshaus, Düsternbrooker Weg 70, 24105 Kiel

An den Vorsitzenden des  
Finanzausschusses  
Herrn Thomas Rother, MdL

- im Hause -

Ihr Zeichen:

Ihre Nachricht vom: 16.06.2016

Mein Zeichen: L 207 - 242/18

Meine Nachricht vom:

Bearbeiter: Dr. Mathias Schubert

Telefon (0431) 988-1109

Telefax (0431) 988-1250

[mathias.schubert@landtag.ltsh.de](mailto:mathias.schubert@landtag.ltsh.de)

12.07.2016

## Rechtmäßigkeit von Beihilfebescheiden nach dem rückwirkenden Inkraftsetzen der Beihilfeverordnung

Sehr geehrter Herr Rother,

in seiner 126. Sitzung am 16.6.2016 bat der Finanzausschusses den Wissenschaftlichen Dienst um Stellungnahme zu der Frage, inwieweit die Beihilfebescheide in der Zeit, in der es keine Beihilfeverordnung, sondern nur einen Erlass gibt, rechtssicher sind, und ob ein rückwirkendes Inkrafttreten der neuen Verordnung Rechtssicherheit schafft.

Gern kommen wir Ihrer Bitte nach und nehmen wie folgt Stellung:

Die auf der Grundlage des § 80 Abs. 1 LBG erlassene Beihilfeverordnung des Landes Schleswig-Holstein vom 16.5.2006 (im Folgenden: BhVO 2006) trat am 24.5.2016 außer Kraft. Die Geltungsdauer dieser Verordnung konnte aufgrund der gesetzlich angeordneten Höchstgeltungsdauer von zehn Jahren nicht nochmals verlängert werden.<sup>1</sup> Die Landesregierung erließ keine neue Beihilfeverordnung, sondern bestimmte zunächst übergangsweise per Erlass vom 9.6.2016, dass die Regelungen der BhVO 2006 bis zum Erlass einer neuen, derzeit in der Ressortabstimmung befindlichen

---

<sup>1</sup> Nach § 62 Abs. 1 Satz 3 LVwG verlieren Rechtsverordnungen, deren Geltungsdauer verlängert worden ist, spätestens zehn Jahre nach Inkrafttreten ihre Gültigkeit.

Verordnung weiter anzuwenden seien.<sup>2</sup> Aufgrund im Finanzausschuss geäußelter rechtlicher Bedenken setzte die Landesregierung sodann die BhVO 2006 mit lediglich redaktionellen Änderungen erneut in Kraft,<sup>3</sup> und zwar rückwirkend zum 25.5.2016 (§ 20 Abs. 1 Satz 1 BhVO 2016).<sup>4</sup>

## I. Vorbemerkung

1. Gefragt ist nach der „Rechtssicherheit“ bestimmter<sup>5</sup> Beihilfebescheide. Beihilfebescheide sind als Verwaltungsakte im Sinne des § 106 Abs. 1 LVwG **wirksam**, solange und soweit sie nicht behördlich oder gerichtlich aufgehoben oder erledigt sind (§ 112 Abs. 2 LVwG). Auch rechtswidrige Verwaltungsakte erwachsen nach Ablauf der Rechtsbehelfsfristen in Bestandskraft und sind damit „rechtssicher“. Es wird vorliegend davon ausgegangen, dass nach der **Rechtswidrigkeit** und damit gerichtlichen Anfechtbarkeit der betreffenden Bescheide gefragt ist. Die Prüfung hat sich dabei auf die Frage zu beschränken, ob die Bescheide wegen des Fehlens einer tragfähigen Rechtsgrundlage gegen den Vorbehalt des Gesetzes (Art. 20 Abs. 3 GG) verstoßen.

Eine **Nichtigkeit** der Bescheide gem. 113 LVwG und damit deren Unwirksamkeit kraft Gesetzes (§ 112 Abs. 3 LVwG) kommt hingegen von vornherein nicht in Betracht, denn das Fehlen einer erforderlichen gesetzlichen Grundlage zieht nur in Fällen der sog. absoluten Gesetzlosigkeit die Nichtigkeit eines Verwaltungsakts nach sich, etwa wenn es sich um der hoheitlichen Betätigung offensichtlich fremde oder entzogene, gesetzlich schlechterdings nicht zu rechtfertigende Akte handelt.<sup>6</sup> Das ist vorliegend ersichtlich nicht der Fall.

2. Die zu klärende Frage richtet sich auf Beihilfebescheide „in der Zeit, in der es keine Beihilfeverordnung, sondern nur einen Erlass gibt“. Klarzustellen ist, dass für die Bestimmung der fraglichen Bescheide weder maßgeblich ist, dass sie zwischen dem 25.5. und dem 24.6.2016 erlassen worden sind, noch dass in diesem Zeitraum die Beihilfe beantragt worden ist. Nach ständiger Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts entsteht der Rechtsanspruch auf die Gewährung einer Beihilfe vielmehr in dem **Zeitpunkt**, in welchem dem Beihilfeberechtigten die beihilfefähige **Aufwen-**

---

<sup>2</sup> Siehe Umdruck 18/6303, S. 1.

<sup>3</sup> Umdruck 18/6303, S. 2.

<sup>4</sup> GVOBl. 2016, 260.

<sup>5</sup> Zur näheren Eingrenzung nachfolgend unter 2.

<sup>6</sup> BVerwGE 35, 343; *Kopp/Ramsauer*, VwVfG, 16. Aufl. 2015, § 44 Rn. 30a; siehe auch die Entscheidung des VG Minden, Urteil vom 15.12.2014 – 10 K 3420/13 –, juris, das die Nichtigkeit eines Beihilfebescheides trotz des Fehlens einer Ermächtigungsgrundlage verneint hat.

**dung entsteht.**<sup>7</sup> Die Aufwendungen gelten in dem Zeitpunkt als entstanden, in dem die sie begründende Leistung erbracht wird,<sup>8</sup> etwa im Zeitpunkt der ärztlichen Behandlung.<sup>9</sup> Daraus folgt, dass über die Gewährung einer Beihilfe nach dem für diesen Zeitpunkt jeweils geltenden Beihilferecht zu entscheiden ist.<sup>10</sup> Zu prüfen ist damit vorliegend die Rechtmäßigkeit derjenigen Beihilfebescheide, die sich auf im Zeitraum vom 25.5.-24.6.2016 entstandene Aufwendungen beziehen, unabhängig davon, wann die entsprechenden Anträge gestellt und die Bescheide erlassen werden bzw. bereits worden sind.

3. Nachdem nunmehr eine inhaltlich gleiche BhVO in Kraft gesetzt worden ist, kommt es entscheidend darauf an, ob die darin angeordnete **Rückwirkung** zum 25.5.2016 **materiell verfassungsmäßig** ist. Wäre dies zu bejahen, so gäbe es keine zeitliche Lücke mehr, hinsichtlich derer darüber nachgedacht werden müsste, ob § 80 LBG, gegebenenfalls in Verbindung mit der – kraft Erlasses der Landesregierung – weiter anzuwendenden BhVO 2006, als Rechtsgrundlage für den Erlass von Beihilfebescheiden tragfähig, das zwischenzeitliche Fehlen einer Beihilfeverordnung also insoweit unschädlich wäre.

## II. Verfassungsmäßigkeit der Rückwirkung

Das rückwirkende Inkraftsetzen einer Beihilfeverordnung in Gänze hat die Rechtsprechung – soweit ersichtlich – bislang nicht beschäftigt. Allerdings liegen gerichtliche Entscheidungen vor, wonach rückwirkende Änderungen parlamentsgesetzlicher Beihilfevorschriften verfassungsmäßig sind,<sup>11</sup> ferner Entscheidungen, in denen die rückwirkende Änderung von einzelnen Bestimmungen in Beihilfeverordnungen ebenfalls nicht beanstandet worden sind<sup>12</sup>. Diese Entscheidungen lassen sich ohne weiteres auf die vorliegende Konstellation übertragen.

1. Nach der **Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts** ist die rückwirkende Änderung gesetzlicher Vorschriften, welche die Gewährung von Beihilfen im Beamtenverhältnis zum Gegenstand haben, am Maßstab des Rückwirkungsverbots zu

---

<sup>7</sup> BVerwG, NJW 2004, 308 (311); BVerwG, NVwZ-RR 2013, 192; ebenso OVG Münster, DÖD 2014, 199.

<sup>8</sup> BVerwG, NJW 2004, 308 (311).

<sup>9</sup> OVG Münster, Beschluss v. 10.1.2015 - 1 A 878/13, juris, Rn. 18.

<sup>10</sup> Vgl. BVerwG, NVwZ 2014, 305 (305).

<sup>11</sup> BVerwG, NJW 2004, 308; OVG Münster, Urteil v. 24.6.2009 - 3 A 1795/08 -, juris; OVG Münster, Beschluss v. 10.1.2015 - 1 A 878/13, juris, Rn. 18.

<sup>12</sup> OVG Berlin-Brandenburg, Urteil v. 7.5.2014 – OVG 7 B 10.14 –, juris, Rn. 13; OVG Berlin-Brandenburg, PharmR 2015, 405 (407), jeweils mit der nicht näher begründeten Aussage: „Die rückwirkende Änderung von § 22 LBhVO als solche ist vorliegend unproblematisch“.

messen, welches aus dem Rechtsstaatsprinzip (Art. 20 Abs. 3, 28 Abs. 1 Satz 1 GG) abzuleiten sei.<sup>13</sup> Das BVerwG sieht das Rückwirkungsverbot als „rechtsstaatliches Gebot der Rechtssicherheit und des Vertrauensschutzes“ an, welches „im Beamtenverhältnis eine eigene, von Art. 33 Abs. 5 GG umfasste Ausprägung erfahren“ habe.<sup>14</sup> Das BVerwG führt hierzu näher aus:

„Danach kann der Beamte oder Richter zwar, wie jeder andere Staatsbürger auch, grundsätzlich nicht darauf vertrauen, dass eine für ihn günstige gesetzliche Regelung in aller Zukunft bestehen bleibt. Der verfassungsrechtlich verbürgte Vertrauensschutz gebietet nicht, den von einer bestimmten Rechtslage Begünstigten vor jeder Enttäuschung seiner Erwartung in deren Fortbestand zu bewahren. Er zieht aber solchen Hoheitsakten enge Grenzen, die belastend in verfassungsmäßig verbürgte Rechtsstellungen eingreifen. Diese Grenzen muss der Normgeber insbesondere bei Rechtsnormen mit Rückwirkung beachten, wenn also der Beginn ihres zeitlichen Anwendungsbereichs normativ auf einen Zeitpunkt festgelegt ist, der vor dem Zeitpunkt liegt, zu dem die Norm gültig geworden ist (vgl. BVerfGE 67, 1 [15] = NJW 1984, 2567).“<sup>15</sup>

Die Ausführungen des BVerwG machen deutlich, dass der das Rückwirkungsverbot rechtfertigende Vertrauensschutzgedanke von vornherein nur dort zum Tragen kommt, wo der Beamte im Vergleich zum bisher geltenden Beihilferecht einen **Nachteil** erfährt. Rechtsstaatliche Bedenken können sich daher grundsätzlich nur bei solchen Gesetzen einstellen, die den Adressaten rückwirkend belasten.<sup>16</sup>

Vorliegend verhält es sich indes so, dass die rückwirkend zum 25.5.2016 in Kraft gesetzte Beihilfeverordnung keinerlei Nachteile im Verhältnis zu der Rechtslage mit sich gebracht hat, die zuvor in der Zeit vom 25.5. bis zum 24.6.2016 bestanden hat. Für diesen Zeitraum waren – aufgrund verwaltungsinterner Anweisung – Beihilfebescheide auf der Grundlage des § 80 LBG i.V.m. den Bestimmungen der vordem geltenden BhVO 2006 zu erlassen. Ungeachtet der verfassungsrechtlichen Tragfähigkeit dieser Übergangslösung<sup>17</sup> waren das materielle Regelungsniveau und damit die Rechtsstel-

---

<sup>13</sup> BVerwG, NJW 2004, 308 (310).

<sup>14</sup> BVerfGE 71, 255 (272); BVerwG, NJW 2004, 308 (310).

<sup>15</sup> BVerwG, NJW 2004, 308 (310).

<sup>16</sup> Grzeszick, in: Maunz/Dürig, Grundgesetz, Stand: November 2006, Art. 20, VII., Rn. 75; in diesem Sinne auch BVerfG, JZ 2014, 510 (512).

<sup>17</sup> Rechtstechnisch kam – mangels förmlicher Geltung der BhVO – eine Anwendung des § 80 LBG unter Heranziehung der früheren BhVO als Auslegungsdirektive in Betracht, möglicherweise auch eine Weitergeltung der außer Kraft getretenen BhVO, wie sie das BVerwG für unwirksame Beihilfeverwaltungsvorschriften übergangsweise angenommen hat, siehe BVerwG, NVwZ 2005, 713 (714); 2008,

lung der Beamten vor und nach Erlass der BhVO 2016 folglich identisch; die Rückwirkung erweist sich für die betroffenen Beamten damit als neutral. Schon deshalb scheidet hier ein Verstoß gegen das Rückwirkungsverbot aus.

2. Selbst wenn Beamte infolge der Rückwirkung der BhVO 2016 **schlechter gestellt worden wären**, so läge zwar – unter Anlegung der Maßstäbe des BVerwG – ein Fall der echten Rückwirkung vor.<sup>18</sup> Verfassungsrechtlich zu beanstanden wäre die Rückwirkung gleichwohl nicht, denn:

„Das Verbot echter Rückwirkung findet jedoch im Gebot des Vertrauensschutzes nicht nur seinen Grund, sondern auch seine Grenze (vgl. BVerfGE 88, 384 [404] = DtZ 1993, 275). Das Vertrauen des Betroffenen auf die geltende Rechtslage bedarf dann keines Schutzes gegenüber einer sachlich begründeten rückwirkenden Gesetzesänderung, wenn dadurch kein oder nur ganz unerheblicher Schaden verursacht worden ist (vgl. BVerfGE 95, 64 [87] = NJW 1997, 722 = NVwZ 1997, 479 L m.w. Nachw.). Schutzwürdig ist von Verfassungs wegen nur das betätigte Vertrauen, die „Vertrauensinvestition“, die zur Erlangung einer Rechtsposition geführt hat (vgl. BVerfGE 75, 246 [280] = NJW 1988, 545). Um Vertrauensschutz zu begründen, muss die rückwirkend geänderte gesetzliche Regelung generell geeignet sein, aus dem Vertrauen auf ihr Fortbestehen heraus Entscheidungen und Dispositionen herbeizuführen oder zu beeinflussen, die sich bei der Änderung der Rechtslage als nachteilig erweisen (vgl. BVerfGE 30, 367 [389] = RzW 1971, 309). Der Betroffene soll in seinem Vertrauen darauf geschützt sein, dass der Gesetzgeber nicht nachträglich eine Regelung trifft, auf die er nicht mehr durch eine Verhaltensänderung reagieren kann. Er bedarf eines solchen Schutzes nicht, wenn ihn auch die rechtzeitige Kenntnis der geänderten Rechtslage nicht zu einem alternativen Verhalten veranlasst hätte.“<sup>19</sup>

Ein Verstoß gegen das Verbot echter Rückwirkung wäre vorliegend also nur dann anzunehmen, wenn der Beamte in Kenntnis der – hier unterstellten – nachträglichen Belastung von notwendigen und der Höhe nach angemessenen Aufwendungen abgesehen hätte.<sup>20</sup> Zutreffend führt das BVerwG aber aus, die Aufwendungen für eine notwendige ärztliche Behandlung oder medizinisch erforderliche Medikamente, Hilfs-

---

1380 (1381); NVwZ 2014, 305 (307); die Frage der Tragfähigkeit jener Ansätze kann vorliegend aber mangels Ergebnisrelevanz offen bleiben.

<sup>18</sup> Vgl. BVerwG, NJW 2004, 308 (311); ebenso OVG Münster, Urteil v. 24.6.2009 - 3 A 1795/08 -, juris, Rn. 51.

<sup>19</sup> BVerwG, NJW 2004, 308 (311).

<sup>20</sup> BVerwG, NJW 2004, 308 (311).

mittel und dergleichen wären dem Beamten in jedem Falle entstanden.<sup>21</sup> Der Gesetzgeber brauche nicht den Fall ins Auge zu fassen, dass ein Beamter sich durch ein derartige Aufwendungen vermeidendes Verhalten selbst schädige und damit zugleich seine Dienstpflicht verletze, sich gesund zu erhalten.<sup>22</sup>

Ein zusätzliches Argument gegen ein schutzwürdiges Vertrauen auf eine rückwirkend zum Nachteil der Beamten geänderte Rechtslage lässt sich der Rechtsprechung des OVG Münster entnehmen: Das Gericht hatte in der rückwirkenden Änderung einer beihilferechtlichen Vorschrift<sup>23</sup> zum Nachteil des Beamten zwar – wie das BVerwG – eine echte Rückwirkung gesehen, diese aber mit der Begründung gerechtfertigt, die Normadressaten müssten gerade in Anbetracht der Ungültigkeit von leistungsbeschränkenden Regelungen (prinzipiell) jederzeit mit deren Ersetzung durch neues, freilich nunmehr den rechtlichen Maßstäben genügendes Recht rechnen.<sup>24</sup> Auch vorliegend hätten die Beamten nicht darauf vertrauen können, dass die Rechtslage, die aufgrund des Außerkrafttretens der BhVO 2006 durch Zeitablauf, des nicht rechtzeitigen Inkraftsetzens einer neuen BhVO und eines erkennbar provisorischen „Weitergeltungserlasses“ eingetreten war, Bestand haben würde. Vielmehr war die Geltung des Gesetzesvorbehalts auch im Beihilferecht höchstrichterlich seit 2004 entschieden<sup>25</sup> und war deshalb die verfassungsrechtliche Tragfähigkeit der von der Landesregierung gewählten Erlass-Konstruktion nicht frei von Bedenken. Mit einer rückwirkenden Ersetzung durch eine Verordnung war also durchaus zu rechnen.

3. Im Ergebnis verstößt nach alledem die rückwirkende Inkraftsetzung der BhVO 2016 unter keinem Gesichtspunkt gegen das verfassungsrechtliche Rückwirkungsverbot und steht daher mit dem Rechtsstaatsprinzip in Einklang.

### **III. Heilung bereits erlassener Bescheide durch „Auswechseln“ bzw. „Nachschieben“ der Rechtsgrundlage**

Nach dem oben Gesagten steht zwar fest, dass für den fraglichen Zeitraum mit der BhVO 2016 eine dem Gesetzesvorbehalt entsprechende Rechtsgrundlage zum Erlass von Beihilfebescheiden vorliegt. Damit ist aber noch nichts darüber gesagt, ob

---

<sup>21</sup> BVerwG, NJW 2004, 308 (311); ebenso OVG Hamburg, Urteil v. 17.12.2007 – 1 Bf 191/07 –, juris, Rn. 51.

<sup>22</sup> BVerwG, NJW 2004, 308 (311).

<sup>23</sup> Erhebung einer Verordnungsbestimmung in den Rang eines formellen Gesetzes, OVG Münster, Urteil v. 24.6.2009 - 3 A 1795/08 -, juris.

<sup>24</sup> OVG Münster, Beschluss v. 19.1.2015 - Az. 1 A 878/13, juris, Rn. 9 f.

<sup>25</sup> BVerwG, NVwZ 2005, 713; NVwZ 2008, 1378; NVwZ 2008, 1380; NVwZ-RR 2015, 745; entsprechend für die Heilförsorgevorschriften für die Bundespolizei BVerwG, NVwZ 2014, 305.

etwaige Bescheide, die bereits aufgrund § 80 LBG i.V.m. dem Erlass der Landesregierung und der nicht mehr geltenden BhVO 2006 erlassen worden sind und deshalb – möglicherweise – zunächst rechtswidrig waren,<sup>26</sup> nunmehr als „geheilt“ anzusehen wären. Denkbar wäre auch, dass jene Bescheide auf einen Rechtsbehelf hin aufgehoben und – gestützt auf die BhVO 2016 – erneut erlassen werden müssten. Klärungsbedürftig ist daher, ob hier ein nachträgliches „Auswechseln“ bzw. „Nachschieben“ einer Rechtsgrundlage in Gestalt der BhVO zulässig ist.

1. Das nachträgliche **Auswechseln der Rechtsgrundlage** ist als rechtmäßig anerkannt. Insbesondere die sozialgerichtliche Rechtsprechung sieht dies als zulässig an, soweit der Bescheid dadurch nicht in seinem Regelungsumfang oder Wesensgehalt verändert oder die Rechtsverteidigung des Betroffenen in unzulässiger Weise beeinträchtigt oder erschwert wird.<sup>27</sup> Da sich – wie bereits dargelegt – die Rechtslage für den beihilfebegehrenden Beamten nicht geändert hat, hätte ein auf der Grundlage der BhVO 2016 zu erlassender Beihilfebescheid keinen anderen – und insbesondere keinen zum Nachteil des Beamten abweichenden – Inhalt als ein ggf. zuvor erlassener Bescheid. Auch ist nichts dafür ersichtlich, dass es aufgrund des Auswechselns zu einer unzulässigen Beeinträchtigung oder Erschwerung der Rechtsverteidigung käme.

2. Über die Fälle des „Auswechselns“ einer unzutreffend herangezogenen Rechtsgrundlage hinaus sieht die Rechtsprechung auch das rückwirkende „**Nachschieben**“ einer **Ermächtigungsnorm** als zulässig an. Nach ganz überwiegender Auffassung können Abgabenbescheide, die ohne (wirksame) Rechtsgrundlage erlassen worden und deshalb materiell rechtswidrig sind, durch den späteren Erlass einer rechtmäßigen Rechtsgrundlage rückwirkend „geheilt“ werden.<sup>28</sup> Sie erhalten durch das „Nachschieben“ einer rechtswirksamen Satzung nachträglich die erforderliche Rechtsgrundlage (und zwar mit Wirkung *ex tunc*), brauchen also insbesondere nicht aufgehoben und durch einen neuen Bescheid ersetzt zu werden.<sup>29</sup> Die Möglichkeit der nachträglichen materiellen Heilung zunächst rechtswidriger Abgabenbescheide folge unmittelbar daraus, dass die Rückwirkung von Abgabensatzungen materiell-rechtlich zulässig sei und die Satzungen damit für die Vergangenheit neues Recht schafften, sie also an

---

<sup>26</sup> Siehe oben Fußnote 17.

<sup>27</sup> BSG, Urteil v. 24.2.2011 – B 14 AS 45/09 R –, juris, Rn. 17; dem folgend LSG Nordrhein-Westfalen, Urteil v. 25.6.2015 – L 16 KR 66/11 –, juris, Rn. 35.

<sup>28</sup> BVerwGE 67, 129 (132 f.); VGH München, NVwZ-RR 1993, 100 (101).

<sup>29</sup> BVerwGE 67, 129 (132 f.); 50, 2 (7 f.); BVerwG, DVBl 1970, 835; zuletzt etwa VG Göttingen, Urteil v. 12.5.2016 – 2 A 2/15 –, juris, Rn. 24; darüber hinausgehend ist im Abgabenrecht sogar die Heilung durch den nachträglichen Satzungserlass *ohne Rückwirkung* höchstrichterlich anerkannt, BVerwG, NVwZ 1982, 375 (376).

die Stelle der früheren Rechtsordnung nachträglich eine andere rechtliche Ordnung treten ließen, die nunmehr für die von den angefochtenen Bescheiden erfassten Zeiträume gelte. So bestehe der einzige Zweck der satzungsmäßigen Rückwirkungsanordnung in der Regel denn auch darin, noch nicht unanfechtbar gewordenen Bescheiden nachträglich eine sichere Rechtsgrundlage zu verschaffen.<sup>30</sup>

Selbst diejenigen Stimmen, die sich gegen eine „Heilung“ des Verwaltungsakts, d.h. den rückwirkenden Eintritt seiner materiellen Rechtmäßigkeit aussprechen, votieren aber für das Entfallen des Aufhebungsanspruches.<sup>31</sup> Auch damit wäre der Bescheid „rechtssicher“ im Sinne der Fragestellung, so dass dem nicht weiter nachzugehen ist.

Der dargestellten Rechtsprechung liegen keineswegs Spezifika des Abgabenrechts, sondern rechtsstaatliche Erwägungen zugrunde; sie ist daher verallgemeinerbar.<sup>32</sup> Wenn hiernach sogar eine rückwirkende „Heilung“ materiell rechtswidriger, den Bürger mit Abgabepflichten belastender und damit in seine Grundrechte eingreifender Bescheide mit dem Rechtsstaatsprinzip vereinbar ist, dann ist kein Grund ersichtlich, weshalb im Bereich der Leistungsverwaltung, und damit auch im Beamtenbeihilferecht,<sup>33</sup> anderes gelten sollte, dies zumal dann, wenn – wie vorliegend – mit der Rückwirkung der Beihilfeverordnung keinerlei Nachteile für die betreffenden Beamten verbunden sind, sondern sich das Nachschieben der Rechtsgrundlage als rechtlich „neutral“ erweist. Wäre in derartigen Fällen eine Heilung des Beihilfebescheides unzulässig, so müsste dieser nach der Aufhebung mit gleichem Inhalt erneut erlassen werden, was sowohl verwaltungsverfahrens- als auch prozessökonomisch widersinnig wäre.<sup>34</sup>

#### IV. Ergebnis

Die Beihilfebescheide für den Zeitraum, in dem zunächst keine Beihilfeverordnung galt, können nicht mit der Begründung angefochten werden, sie ließen sich nicht auf eine tragfähige Rechtsgrundlage stützen. Die Rückwirkung der am 24.6.2016 erlassenen Beihilfeverordnung ist verfassungsgemäß. Die Frage, ob auf der Grundlage des Erlasses der Landesregierung rechtmäßige Bescheide erlassen werden konnten, hat sich damit erledigt. Gegebenenfalls in der Zwischenzeit erlassene Beihilfebe-

---

<sup>30</sup> VG Göttingen, Urteil v. 12.5.2016 – 2 A 2/15 –, juris, Rn. 24.

<sup>31</sup> Kopp/Schenke, VwGO, 19. Aufl. 2013, § 113 Rn. 50 ff.

<sup>32</sup> So auch Sachs, in: Stelkens/Bonk/Sachs, VwVfG, 8. Aufl. 2014, § 45 Rn. 150; Emmenegger, in: Mann/Sennekamp/Uechtritz (Hrsg.), VwVfG, Großkommentar, 2014, § 45 VwVfG, Rn. 97.

<sup>33</sup> Zur Beamtenbeihilfe als Teil der Leistungsverwaltung siehe VG Münster, Urteil v. 2.3.2015 – 5 K 1101/14 –, juris, Rn. 34.

<sup>34</sup> Vgl. VGH München, NVwZ 2001, 706 (707).

scheide, soweit sie sich auf in diesem Zeitraum entstandene Aufwendungen bezögen, wären durch das rückwirkende Inkrafttreten der Beihilfeverordnung „geheilt“ und daher rechtmäßig.

Für Rückfragen stehen wir Ihnen gern zur Verfügung.

Mit freundlichen Grüßen

Für den Wissenschaftlichen Dienst

gez. Dr. Mathias Schubert