VG München, Beschluss v. 04.02.2026 – M 10 S 26.564

Titel:

Auseinanderfallen von Bekanntgabeadressat und Inhaltsadressat

Normenketten:

AO § 119
BayKAG Art. 13

Leitsätze:

1. Der materielle Adressat, der durch die hoheitliche Regelung verpflichtet oder berechtigt werden soll (Inhaltsadressat), ist vom Bekanntgabeadressat, dem der Verwaltungsakt bekanntgegeben wird, zu unterscheiden. (Rn. 19) (redaktioneller Leitsatz)
2. In der Regel ist der Bekanntgabeadressat mit dem Inhaltsadressat identisch, sie können jedoch auseinander fallen, da die Behörde Verwaltungsakte auch gegenüber Bevollmächtigten bekanntgeben kann. (Rn. 19) (redaktioneller Leitsatz)
3. Für wen der Verwaltungsakt inhaltlich bestimmt ist, ergibt sich in der Regel – aber wegen der Unterscheidung zwischen Bekanntgabeadressat und Inhaltsadressat nicht zwingend – aus dem Anschriftenfeld des Verwaltungsakts. (Rn. 19) (redaktioneller Leitsatz)

Schlagworte:

Fehlende Antragsbefugnis, Auslegung Adressat, Bescheid, Abgrenzung Inhaltsadressat und Bekanntgabeadressat, Kostenrechnung Widerspruchsverfahren, Kostenrechnung, Bekanntgabeadressat, Inhaltsadressat, Widerspruchsverfahren, Mahnung, Antragsbefugnis, Bestimmtheitsgebot

Rechtsmittelinstanz:

VGH München, Beschluss vom 01.06.2026 – 4 CS 26.350

Tenor

I. Der Antrag wird abgelehnt.

II. Der Antragsteller hat die Kosten des Verfahrens zu tragen.

III. Der Streitwert wird 19,50 EUR festgesetzt.

Gründe

I.

1
Der Antragsteller, ein Rechtsanwalt, wendet sich im eigenen Namen gegen eine Kostenrechnung eines Widerspruchsverfahrens, das er im Namen und im Auftrag seiner Mandantin Frau … S. (im Folgenden: Frau S.). wegen eines Zweitwohnungsteuerbescheids der Gemeinde B. im C. (im Folgenden: Gemeinde) geführt hat. Das Zweitwohnungsteuerverfahren wurde, nachdem der Widerspruch dem Landratsamt … (im Folgenden: Landratsamt) vorgelegt worden war, durch Rücknahme des Widerspruchs beendet. Das Geschäftszeichen des Widerspruchsverfahrens beim Landratsamt … lautet … Auf die Nachfrage des Mitarbeiters des Landratsamts, ob der Antragsteller eine förmliche begründete kostenpflichtige rechtsmittelfähige Kostenentscheidung mit Blick auf die Rücknahme des Widerspruchs wünsche, wurde dies vom Antragsteller nicht gefordert.

2
Im Anschluss daran wurde dem Antragsteller eine Kostenrechnung vom 27. August 2025 in Höhe von 78,00 EUR übermittelt. In der Adresszeile / im Anschriftenfeld der Kostenrechnung ist der Name des Antragstellers angegeben. Die Kostenrechnung war einer E-Mail beigefügt, in der wörtlich ausgeführt ist: „Die Kosten des Widerspruchsverfahrens hat aufgrund der Widerspruchsrücknahme die Widerspruchsführerin zu tragen (Kostenrechnung s. Anhang).“ Der Betreff dieser E-Mail lautet „S. ./. Gemeinde B. wg. ZWSt; […]“. Die Kostenrechnung trägt das Aktenzeichen … Eine

Rechtsmittelbelehrungwar der Kostenrechnung nicht beigefügt. In der Kostenrechnung findet sich der Name der Mandantin, Frau S., nicht wieder.

3
Am … September 2025 hat der Antragsteller Klage (M 10 K 25.6701) gegen die Kostenrechnung vom 27. August 2025 erhoben. Die Klage wurde ausdrücklich gegen die Gemeinde gerichtet. Zur Begründung der Klage wurde unter anderem vorgetragen: Die Klage sei gegen die Gemeinde zu richten. Nach § 78 Abs. 1 Nr. 1 VwGO sei die Klage gegen die Körperschaft zu richten, deren Behörde den angefochtenen Verwaltungsakt erlassen habe. Die Zweitwohnungssteuer sei eine kommunale Aufwandsteuer. Bescheide ergingen daher im Namen der Gemeinde, die die Satzung zur Zweitwohnungssteuer erlassen habe. Das Landratsamt habe nicht im eigenen Namen, sondern lediglich als Widerspruchsbehörde für die Gemeinde entschieden. Die Kostenrechnung sei zu Unrecht an den Antragsteller gerichtet worden, nicht an dessen Mandantin Frau S.. Aus der Kostenrechnung ergebe sich keinerlei Hinweis, dass nicht der Antragsteller, sondern die Mandantin Kostenschuldnerin sei.

4
Im Rahmen der Anforderung der Widerspruchsakte beim Landratsamt durch das Gericht im Klageverfahren M 10 K 25.6701, hat das Landratsamt mit Schreiben vom 6. Oktober 2025 Stellung genommen: Die Klage gegen die Kostenrechnung sei gegen den falschen Beklagten (Gemeinde) gerichtet. Die Kostenrechnung für das Widerspruchsverfahren stamme vom Landratsamt. Richtiger Beklagter wäre der Freistaat Bayern. Zustelladressat der Kostenrechnung sei der Antragsteller als Rechtsanwalt / Bevollmächtigter seiner Mandantin Frau S., weil er (und nicht die Widerspruchsführerin / Mandantin) den Widerspruch eingelegt und auch wieder zurückgenommen habe. Inhaltsadressatin / Gebührenschuldnerin sei die Mandantin des Antragstellers, Frau S.. Deren Name sei zwar in der angefochtenen Kostenrechnung nicht enthalten; er sei jedoch im Betreff der E-Mail vom 27. August 2025, mit dem das Landratsamt diese übersandt hat, explizit genannt. In der Kostenrechnung seien im Übrigen das Aktenzeichen des Landratsamts sowie das Datum der vorangehenden Rücknahmeempfehlung des Landratsamts genannt, so dass auch bei Nichtlektüre der Übersendungsmail erschließbar und zweifelsfrei erkennbar sei, dass das Landratsamt mit der nun angefochtenen Kostenrechnung nicht den Antragsteller als persönlichen Schuldner der Widerspruchsgebühr heranziehen wollte.

5
Die Bevollmächtigte der Gemeinde hat mit Schriftsatz vom 27. Oktober 2025 im Verfahren M 10 K 25.6701 unter anderem vorgetragen, dass der Antragsteller nicht klagebefugt sei. Er sei weder Adressat der Kostenrechnung vom 27. August 2025 noch sonst durch diesen Bescheid in seinen subjektiven Rechten verletzt.

6
Mit weiterem Schriftsatz vom ... Dezember 2025 im Klageverfahren M 10 K 25.6701 hat der Antragsteller unter anderem darauf hingewiesen, dass ein Verwaltungsakt demjenigen Beteiligten bekannt zu geben sei, für den er bestimmt sei oder der von ihm betroffen werde. Dabei müsse der Verwaltungsakt inhaltlich hinreichend bestimmt sein. Der Inhaltsadressat müsse im Bescheid so eindeutig bezeichnet werden, dass Zweifel über seine Identität nicht bestünden. Inhaltsadressat eines Steuerbescheids sei der Steuerschuldner. Im Allgemeinen werde eine natürliche Person als Inhaltsadressat durch Vornamen und Familiennamen bezeichnet. Bei Verwechslungsmöglichkeiten, insbesondere bei häufiger vorkommenden Namen, seien weitere Angaben erforderlich. Ein Steuerbescheid müsse ausdrücklich angeben, wer die Steuer schulde. Für Kostenbescheide könne nichts anderes gelten. Wolle die Behörde den Bescheid an einen anderen Empfänger richten, so seien beide anzugeben: Sei der Bekanntgabeadressat nicht mit dem Inhaltsadressaten identisch, so sei er zusätzlich zum Inhaltsadressaten anzugeben. Im vorliegenden Fall könne keine Rede davon sein, dass sich die Kostenrechnung des Landratsamtes vom 27. August 2025 sich „hinreichend bestimmt“ gegen Frau S. richte. In der Kostenrechnung heiße es schließlich ausdrücklich „Überweisen Sie bitte den Rechnungsbetrag bis zur Fälligkeit auf die unten genannte Bankverbindung.“ Damit könnte nur die darüber genannte Person gemeint sein, also der Antragsteller. Am 6. November 2025 habe das Landratsamt dem Antragsteller zu der Kostenrechnung noch eine Mahnung geschickt. Die Behörde wolle jetzt zusätzlich Mahngebühren vom Antragsteller und drohe damit, bei Nichtzahlung der gar nicht vom Antragsteller geschuldeten Forderung gegen ihn zu vollstrecken.

7

Mit Schreiben vom 10. Dezember 2025 hat das Gericht im Verfahren M 10 K 25.6701 dem Antragsteller, der Gemeinde und dem Landratsamt seine vorläufige Einschätzung der Rechtslage übermittelt. Auf das den Beteiligten bekannte Hinweisschreiben wird Bezug genommen.

8
Mit E-Mail vom 15. Dezember 2025 teilte das Landratsamt dem Gericht und dem Antragsteller mit, dass die Mahngebühr storniert worden sei. Die fehlende Angabe des eigentlichen Schuldners auf der Mahnung beruhe auf der EDV-Erstellung in der Kreiskasse.

9
Mit Schreiben vom 22. Januar 2026 hat sich der Antragsteller an den Landrat des Landkreises … (im Folgenden: Landkreis) gewandt. In diesem Schreiben bat der Antragsteller unter anderem, dass er für seine Mandantin eine korrekte Rechnung erhalte und das Landratsamt die Kosten des Verfahrens übernehme, die allein durch die Fehler des Sachbearbeiters entstanden seien.

10
Der Antragsteller hat mit Schriftsatz vom … Januar 2026 an das Gericht klargestellt, dass er einen Antrag nach § 80 Abs. 5 Satz 1 VwGO gegen der Freistaat Bayern, vertreten durch das Landratsamt, stellen möchte. Der Antragsteller beantragt,

die aufschiebende Wirkung der Anfechtungsklage gegen die Kostenrechnung des Landratsamtes … vom 27.08.2025 anordnen.

11
Zur Begründung seines Antrags trägt der Antragsteller weiter vor, dass kein Finanzamt die Behauptung akzeptieren würde, die Kostenrechnung vom 27. August 2025 sei eine Rechnung an Frau S.. Nach § 14 Abs. 3 Nr. 1 UStG müsse eine Rechnung den vollständigen Namen und die vollständige Anschrift des Leistungsempfängers enthalten. Das Aktenzeichen sei kein Hinweis auf einen Adressaten, der Rechnung, sondern lediglich auf eine bestimmte Akte, an der auch der Unterzeichner als Rechtsvertreter beteiligt gewesen sei. Dass das Landratsamt sehr wohl auch Rechnungen an Anwälte ausstelle, zeige dieser Vorgang ja gerade. Der Antragsteller meine nicht, dass er durch Raten ermitteln müsse, wen die Behörde als Adressat einer Rechnung gemeint haben könnte, sondern es sei Aufgabe der Behörde, den Adressaten einer Rechnung korrekt anzugeben. Dass die Behörde selbst sehr wohl den Unterzeichner gemeint habe, ergebe sich deutlich aus ihrer Mahnung.

12
Mit Schreiben vom 26. Januar 2026 beantwortete der Referent des Landrats des Landkreises das Schreiben des Antragstellers vom 22. Januar 2026. Dem Antragsteller wurde unter anderem mitgeteilt, dass das Landratsamt die noch offene Kostenrechnung vom 27. August 2025 in Höhe von EUR 78,00 als rechtmäßig erachte und Frau S. Inhaltsadressatin der Kostenrechnung sei.

13
Das Landratsamt hat mit Schreiben vom 2. Februar 2026 weitere Aktenbestandteile dem Gericht vorgelegt und keinen Antrag gestellt. Es wurde auf das Schreiben vom 26. Januar 2026 verwiesen.

14
Mit Beschluss vom 3. Februar 2026 ist der Rechtsstreit zur Entscheidung auf den Einzelrichter übertragen worden.

15
Für weitere Einzelheiten – insbesondere den umfangreichen weiteren Vortrag des Antragstellers – wird ausdrücklich auf die Gerichtsakte in diesem Verfahren sowie im Verfahren M 10 K 25.6701 und die vorgelegten Behördenakten verwiesen.

II.

16
Der Antrag nach § 80 Abs. 5 Satz 1 1. Alt. VwGO auf Anordnung der aufschiebenden Wirkung hat keinen Erfolg, da er bereits nicht zulässig ist.

I.

17
Es fehlt an einer besonderen Zulässigkeitsvoraussetzung, nämlich der Antragsbefugnis nach § 42 Abs. 2 Alt. 1 VwGO analog. Der Antragsteller kann nicht plausibel geltend machen, dass eine Verletzung in eigenen Rechten durch die sofortige Vollziehbarkeit der Kostenrechnung vom 27. August 2025 möglich ist. Der Antragsteller ist lediglich Bekanntgabeadressat der Kostenrechnung vom 27. August 2025 und nicht Inhaltsadressat, der zur Zahlung der 78,00 EUR verpflichtet ist. Damit ist eine Verletzung des Antragstellers in eigenen Rechten nicht denkbar.

18
1. Die Kostenrechnung vom 27. August 2025 ist inhaltlich hinreichend bestimmt, Art. 13 Abs. 1 Nr. 3 b) KAG i.V.m § 119 AO, und benennt nach der gebotenen sowie rechtlich möglichen Auslegung Frau S. als Inhaltsadressatin, der Antragsteller ist lediglich als Bekanntgabeadressat anzusehen.

19
a) Der materielle Adressat, der durch die hoheitliche Regelung verpflichtet oder berechtigt werden soll (Inhaltsadressat), ist vom Bekanntgabeadressat, dem der Verwaltungsakt bekanntgegeben wird, zu unterscheiden (vgl. zu dieser Differenzierung BVerwG, B.v. 18.6.2014 – 3 B 28/14, Rn. 11, 12 juris). In der Regel ist der Bekanntgabemit dem Inhaltsadressat identisch, sie können jedoch auseinanderfallen, da die Behörde Verwaltungsakte auch gegenüber Bevollmächtigten bekanntgeben kann. Für wen der Verwaltungsakt inhaltlich bestimmt ist, ergibt sich in der Regel – aber wegen der Unterscheidung zwischen Bekanntgabe- und Inhaltsadressat nicht zwingend – aus dem Anschriftenfeld des Verwaltungsakts (vgl. OVG Lüneburg, U.v. 19.12.2002 – 8 L 1823/99, Rn. 30 juris).

20
b) Der Antragsteller führt aus, dass sich seine (Inhalts-)Adressatenstellung daraus ergibt, dass er als einziger ausdrücklicher Adressat in der Anschriftenzeile in der Kostenrechnung benannt werde. Seine Mandantin, Frau S., werde in dem Bescheid namentlich nicht erwähnt. Tatsächlich wird in der Kostenrechnung ausdrücklich nur der Antragsteller als Adressat genannt. Seine Mandantin, Frau S. (aus dem vorangegangenen Widerspruchsverfahren), wird namentlich nicht in der Kostenrechnung erwähnt. Bei strenger Beachtung des Wortlautes der Kostenrechnung könnte sich die (Inhalts-)Adressatenstellung des Antragstellers daher aus der namentlichen Nennung als Adressat ergeben.

21
c) Im Zweifel ist jedoch durch Auslegung zu ermitteln, ob der im Anschriftenfeld eines Verwaltungsakts Genannte nicht nur der Bekanntgabe-, sondern auch der Inhaltsadressat des Verwaltungsakts ist (vgl. OVG Lüneburg, U.v. 19.12.2002 – 8 L 1823/99, Rn. 30 juris; Stelkens/Bonk/Sachs, § 37, Rn. 7, 11). Entscheidend ist, wie der Betroffene nach den ihm bekannten Umständen den materiellen Gehalt der Erklärung unter Berücksichtigung von Treu und Glauben verstehen konnte (BFH, U.v. 13.10.2005 – IV R 55/04, Rn. 18 juris; BVerwG, U.v. 27.6.2012 – 9 C 7/11, Rn. 18 juris). Es reicht aus, wenn der Adressat durch Auslegung anhand der dem Betroffenen bekannten Umstände hinreichend sicher bestimmt werden kann (BFH, U.v. 19.8.1999 – IV R 34/98, Rn. 12 juris). Formalismus und Wortklauberei bei der Auslegung sind unangebracht, sofern erkennbar ist, was gemeint ist (BFH, U.v. 7.7.2004 – II R 77/01, Rn. 14 juris).

22
aa) Dafür, dass der Kläger lediglich als Bekantgabeadressat fungieren sollte, spricht zunächst die Regelung des Art. 14 Abs. 3 S. 1 BayVwVfG. Nach dieser soll sich die Behörde an den Bevollmächtigten wenden, soweit für das behördliche Verfahren ein Bevollmächtigter bestellt ist. Es entspricht auch der berufsüblichen Praxis, dass der Rechtsanwalt als Verfahrens- und Prozessbevollmächtigter und somit Empfangsbevollmächtigter bzw. Bekanntgabeadressat tätig ist. Dementsprechend führt die vom Antragsteller im Widerspruchsverfahren vorgelegte und von seiner Mandantin Frau S. unterzeichnete Vollmacht vom 10. März 2025 aus, dass der Antragsteller berechtigt ist, Zustellungen vorzunehmen und entgegenzunehmen.

23
bb) Die Kostenrechnung vom 27. August 2025 war einer E-Mail beigefügt, in der wörtlich ausgeführt ist: „Die Kosten des Widerspruchsverfahrens hat aufgrund der Widerspruchsrücknahme die Widerspruchsführerin (Hervorhebung durch das Gericht) zu tragen (Kostenrechnung s. Anhang).“ Damit kann denklogisch nur Frau S. gemeint sein, zumal der Betreff dieser E-Mail „S. ./. Gemeinde B. wg. ZWSt; […]“ lautet. Des Weiteren nimmt die Kostenrechnung Bezug auf das Schreiben des Landratsamts vom 7. Juli 2025. Dieses

Schreiben vom 7. Juli 2025 trägt den Betreff „Widerspruch … S. gegen Zweitwohnungssteuerbescheid der Gemeinde B. […]“, adressiert war es an den Antragsteller als Rechtsanwalt. Auch daraus wird ersichtlich, dass der Antragsteller als Bekanntgabeadressat bzw. Empfangsbevollmächtigter angesehen wird, dem Landratsamt aber durchaus bewusst war, dass Frau S. die Widerspruchsführerin und materiell Betroffene ist. Aus diesen Umständen ergibt sich ein Bezug der Kostenrechnung vom 27. August 2025 zum vorangegangenen Widerspruchsverfahren, in welchem nicht der Antragsteller der Widerspruchsführende war, sondern seine Mandantin, Frau S.. Der Antragsteller als Adressat der Rechnung musste bei Beachtung von Treu und Glauben und der gesamten Begleitumstände davon ausgehen, dass er als Bevollmächtigter der widerspruchsführenden Frau S. lediglich als der Bekanntgabeadressat der Kostenrechnung fungieren sollte.

24
cc) Ferner enthält die Kostenrechnung auch das Aktenzeichen „…“ (Hervorhebung durch das Gericht), das ebenfalls ohne Weiteres eine Zuordnung zu der Widerspruchsführerin Frau S. ermöglicht. Das Landratsamt hat als Geschäftszeichen des Widerspruchsverfahren … (Hervorhebung durch das Gericht) angegeben.

25
dd) Dem Antragsteller ist zuzugestehen, dass der Zusatz „Überweisen Sie bitte den Rechnungsbetrag bis zur Fälligkeit auf die unten genannte Bankverbindung.“ auf der Kostenrechnung vom 27. August 2025 durchaus ein Indiz darstellen kann, dass der Antragsteller zahlungspflichtiger Inhaltsadressat der Kostenrechnung ist. Insofern verkennt der Antragsteller aber, dass – wie bereits oben aufgezeigt – der materielle Gehalt einer Erklärung nach den bekannten Umständen unter Beachtung von Treu und Glauben zu ermitteln ist und es gerade eben nicht isoliert nur auf den Inhalt der Kostenrechnung ankommen kann. Dem Antragsteller, der als Rechtsanwalt tätig ist, war bewusst, dass er für seine Mandantin Frau S. ein Widerspruchsverfahren führt und selbstverständlich nicht er, sondern seine Mandantin die Kosten des Widerspruchsverfahrens zu tragen hat. Es ist fernliegend, anzunehmen, dass ein Rechtsanwalt davon ausgeht, dass er persönlich für die Kosten eines Widerspruchsverfahrens haftet, sofern er ordnungsgemäß bevollmächtigt ist.

26
d) Nach alldem ist davon auszugehen, dass der Antragsteller lediglich Bekanntgabeadressat der Kostenrechnung vom 27. August 2025 ist. Sofern der Antragsteller ausführt, dass er bei einer Begleichung der Rechnung für seine Mandantin Frau S. diesen Betrag nur mit aufgeschlagener Umsatzsteuer weiterreichen könne, geht dies in der Sache fehl. Kostenschuldnerin ist die Inhaltsadressatin Frau S.; der Antragsteller ist gerade nicht materiell verpflichtet, die Kostenrechnung zu begleichen.

27
2. In der an den Antragsteller übermittelten Mahnung wurde – wie vom Landratsamt nachvollziehbar dargelegt – aus Gründen eines EDV-Fehlers der Antragsteller als Zahlungspflichtiger angesprochen. Das Landratsamt hat die Mahnung bzw. die Mahngebühr niedergeschlagen, so dass aus dieser inhaltlich fehlerhaften Mahnung nicht (mehr) geschlossen werden kann, dass der Antragsteller Inhaltsadressat der Kostenrechnung sein soll.

28
3. Der vom Antragsteller in seinem Vortrag mehrfach in Bezug genommene Anwendungserlass zur AO (AEAO) stellt lediglich eine interne Verwaltungsanweisung zur Auslegung der Abgabenordnung dar. Dieser Anwendungserlass bindet nur die Finanzverwaltung der Länder (Landesfinanzverwaltung, Steuerverwaltung), nicht aber die Verwaltungs- oder Finanzgerichtsbarkeit. Damit ist die in der AEAO geregelte Anweisung an die Finanzverwaltung, dass in Fällen, in denen der Bekanntgabeadressat nicht mit dem Inhaltsadressaten identisch ist, dieser zusätzlich zum Inhaltsadressaten anzugeben ist, für das Gericht nicht rechtlich bindend.

29
4. Zu guter Letzt ist auch nicht zu erkennen, in welcher steuerlichen Angelegenheit die Kostenrechnung vom 27. August 2025 einem Finanzamt vorzulegen wäre, das laut Antragsteller die Kostenrechnung nicht akzeptieren würde. Zunächst handelt es sich um eine bloße Mutmaßung des Antragstellers, dass die Finanzverwaltung nicht aus den oben aufgezeigten Umständen in der Lage wäre, Frau S. als Inhaltsadressatin der Kostenrechnung vom 27. August 2025 anzusehen. Im Übrigen ist § 14 UStG auf die vorliegende Kostenrechnung, die in der Sache einen Verwaltungsakt darstellt, nicht anwendbar.

II.

30
Die Kostenentscheidung folgt aus § 154 Abs. 1 VwGO.

III.

31
Die Streitwertfestsetzung ergibt sich aus §§ 53 Abs. 2 Nr. 2, 52 Abs. 1 GKG in Verbindung mit Nummer 1.5 des Streitwertkatalogs für die Verwaltungsgerichtsbarkeit 2025 (78,00 EUR x ¼ = 19,50 EUR).