



Abteilung III
C-7433/2009

Urteil vom 27. Dezember 2011

Besetzung

Richterin Franziska Schneider (Vorsitz),
Richter Stefan Mesmer, Richterin Elena Avenati-Carpani,
Gerichtsschreiberin Susanne Genner.

Parteien

X._____,
Beschwerdeführer,

gegen

Eidgenössisches Departement des Innern EDI,
Vorinstanz,

Bundesamt für Kultur BAK,
Erstinstanz.

Gegenstand

Beschwerdeentscheid des EDI vom 29. Oktober 2009
betreffend Herstellungsbeitrag.

Sachverhalt:**A.**

Der Filmschaffende X._____ (nachfolgend: Beschwerdeführer) beantragte mit Gesuch vom 16. April 2007 (act. 11.1) beim Bundesamt für Kultur BAK (nachfolgend: Erstinstanz) die Gewährung eines Herstellungsbeitrags für das Kurzfilmprojekt "Z._____".

B.

Mit Schreiben vom 24. April 2007 (act. 11.2) teilte die Erstinstanz dem Beschwerdeführer mit, sein Gesuch müsse aus folgenden Gründen zurückgewiesen werden: Das Abkommen zwischen Deutschland und der Schweiz verlange eine deutsche Mindestbeteiligung von 20 %. Eine Koproduktion im Verhältnis von 86 % (Schweiz) zu 14 % (Deutschland) könne nicht offiziell anerkannt werden. Die Filmförderung des Bundes habe unter anderem zum Ziel, die schweizerische Filmwirtschaft zu unterstützen. Projekte, die mit Gratisarbeit der Mitarbeitenden zustande kämen, wolle die Erstinstanz deshalb nicht unterstützen. Der Beschwerdeführer könne innerhalb von 30 Tagen eine formelle Nichteintretensverfügung verlangen.

C.

Der Beschwerdeführer beantragte mit Schreiben vom 25. Mai 2007 (act. 11.3) den Erlass einer formellen Verfügung.

D.

Mit Verfügung vom 7. Juni 2007 (act. 11.4) trat die Erstinstanz auf das Gesuch nicht ein. Zur Begründung führte sie Folgendes an:

Das Projekt "Z._____" sei gemäss den Gesuchsunterlagen als Koproduktion zwischen der Schweiz und Deutschland geplant gewesen. Indem die Beteiligung des deutschen Koproduzenten lediglich 14 % betrage, erfülle das Projekt jedoch die Voraussetzungen für eine offiziell anerkannte Koproduktion zwischen der Schweiz und Deutschland nicht, denn gemäss Art. 4 der Vereinbarung vom 6. Juni 1984 zwischen der Regierung der Schweizerischen Eidgenossenschaft und der Regierung der Bundesrepublik Deutschland über die Beziehungen auf dem Gebiet des Films müsse die Beteiligung des Minderheitsproduzenten an den Herstellungskosten des Films mindestens 20 % betragen.

Art. 11 Abs. 1^{bis} der Verordnung des EDI vom 20. Dezember 2002 über die Filmförderung (FiFV, SR 443.113) halte fest, dass die Aufwendungen

für technische und künstlerische Mitarbeitende den Branchenvereinbarungen entsprechen sollten. Die budgetierten Löhne für die Filmtechniker und -technikerinnen würden aber weit unter der branchenüblichen Vereinbarung liegen; zudem sollten diese sich mit ihren äusserst gering budgetierten Honoraren an der Herstellung des Projekts beteiligen, was einer Gratisarbeit gleichkomme.

E.

Der Beschwerdeführer focht die Verfügung der Erstinstanz mit Beschwerde vom 8. Juli 2007 (act. 19) beim Eidgenössischen Departement des Innern EDI (nachfolgend: Vorinstanz) an und beantragte sinngemäss, die Erstinstanz sei anzuweisen, auf das Gesuch einzutreten. Zur Begründung führte er an, die Angabe des deutschen Koproduzenten sei ein Fehler im Gesuchsformular gewesen, welcher als kleinerer Mangel im Sinn der FiFV zu gelten habe. Aus unverständlichen Gründen habe es die Erstinstanz unterlassen, ihm gemäss Art. 20 FiFV Gelegenheit zur Ergänzung oder Berichtigung des Gesuchs einzuräumen, was einer willkürlichen Rechtsanwendung gleichkomme. Was die Höhe der Honorare betreffe, so könne es nicht angehen, dass Newcomer, die ohnehin einen schweren Weg vor sich hätten, durch kartellistische Vereinbarungen ausgeschlossen würden. Die Branchenvereinbarung sei kein Bestandteil von Gesetz und Verordnung und auch nicht allgemeinverbindlich erklärt worden. Sie entfalte damit keine Rechtswirkung für das Projekt "Z._____". Die Beteiligung der Filmschaffenden am Projekt erfolge aus freien Stücken und sei nicht gesetzeswidrig.

F.

Mit Entscheid vom 29. Oktober 2009 (act. 1) wies die Vorinstanz die Beschwerde ab. Sie erwog, der Beschwerdeführer habe auf Seite 1 des Gesuchsformulars bei der Rubrik "offizielle Koproduktion" den Begriff "ja" unterstrichen und als Land "Deutschland" mit einer Beteiligungsquote von 14 % eingefügt. Zudem habe der Beschwerdeführer im Unterschriftsteil des Gesuchsformulars unter dem Titel "Wichtig" unterschriftlich bestätigt, die anwendbaren filmrechtlichen Bestimmungen und insbesondere das massgebliche Abkommen zu kennen. Der Einwand des Beschwerdeführers, wonach das Projekt irrtümlich als Koproduktion eingegeben worden sei, stelle eine Schutzbehauptung dar. Denn spätestens beim Erhalt des Schreibens der Erstinstanz vom 24. April 2007 hätte der Beschwerdeführer den Irrtum bemerken müssen; sein guter Glaube sei damit zerstört gewesen. Er hätte mehrmals Gelegenheit

gehabt, das Beitragsgesuch mit den entsprechenden Korrekturen nochmals einzureichen, habe dies jedoch unterlassen. Vielmehr habe er erst einen Monat später den Erlass einer formellen Verfügung verlangt, ohne auf den Irrtum hinzuweisen. Es könne daher nicht beanstandet werden, dass die Vorinstanz die Nichteinhaltung der Bestimmungen über die Koproduktion als rechtlichen Fehler im Sinn von Art. 20 Abs. 2 Bst. a FiFV qualifiziert habe.

Art. 11 Abs. 1^{bis} FiFV stelle für die Anrechenbarkeit der Lohnkosten explizit auf die Branchenrichtlinien sowie die Branchenüblichkeit ab. Der Sinn und Zweck dieser Verordnungsbestimmung bestehe darin, eine Bandbreite zu setzen, welche als Untergrenze der Erhaltung des schweizerischen Filmschaffens und gleichzeitig als Obergrenze dem haushälterischen Umgang mit öffentlichen Fördermitteln diene. Die Erstinstanz habe in ihrer Vernehmlassung nachvollziehbar dargelegt, dass mit den im vorliegenden Filmprojekt budgetierten Ausgaben lediglich Löhne bezahlt werden könnten, welche weit unter dem Existenzminimum liegen und sich nicht an die massgeblichen Branchenvereinbarungen halten würden. Nach Abzug des für die "Beteiligung der Techniker und Schauspieler" vorgesehenen Betrags würde pro Drehtag für die ungefähr 15 technischen und künstlerischen Mitarbeitenden insgesamt ein Betrag von Fr. 843.00 zur Verfügung stehen. Der daraus resultierende Betrag pro Person liege offensichtlich weit unter jedem noch als angemessen zu bezeichnenden Lohn. Die Erstinstanz sei sich bewusst, dass die Budgets bei Kurzfilmprojekten eher etwas tiefer ausfielen, und interveniere auch nicht, wenn die Richtlöhne nur leicht unterschritten würden. Im vorliegenden Fall sei die Unterschreitung jedoch derart eklatant, dass nachgerade von Dumping- oder Tiefstlöhnen gesprochen werden müsse. Entgegen den Darlegungen des Beschwerdeführers sei Art. 11 Abs. 1^{bis} FiFV als zwingendes Verordnungsrecht anwendbar. Die Erstinstanz habe zudem zu Recht auf die Gefahr hingewiesen, dass die Mitarbeitenden bei derart tiefen Löhnen noch anderen, existenzsichernden Nebenbeschäftigungen nachgehen würden, was dem Erfordernis der Gewähr einer professionellen Durchführung des Projekts gemäss Art. 4 Abs. 2 Bst. c FiFV zuwiderlaufe.

G.

Gegen den Entscheid der Vorinstanz vom 29. Oktober 2009 erhob der Beschwerdeführer mit Eingabe vom 25. November 2009 Beschwerde beim Bundesverwaltungsgericht mit dem sinngemässen Antrag, der

angefochtene Entscheid sei aufzuheben und die Erstinstanz sei anzuweisen, auf das Gesuch einzutreten.

Der Beschwerdeführer rügte, er sei um ein faires Verfahren betrogen worden, indem ihm keine Gelegenheit zur Berichtigung des Gesuchs gemäss Art. 20 Abs. 1 FiFV eingeräumt worden sei. Im Übrigen habe er die Produktion nur versehentlich als *offizielle* Koproduktion ausgewiesen, indem er das Wort "ja" beim Punkt "offizielle Koproduktion" im Gesuchsformular unterstrichen habe. Das eingereichte Projekt erfülle sehr wohl die Voraussetzungen einer Gemeinschaftsproduktion, welche nach Art. 2 Abs. 2 FiG als Schweizer Film hätte anerkannt werden müssen. Der Deutsche A._____, welcher einen kleinen Teil des Produktionskapitals bereitstellen werde, sei im Gesuchsformular versehentlich als offizieller Koproduzent bezeichnet worden. Die Erstinstanz hätte daher eine Anerkennung als Schweizer Film prüfen müssen.

Weiter rügte der Beschwerdeführer, eine Berichtigung der Angaben betreffend Koproduktion hätte am ablehnenden Entscheid der Erstinstanz nichts geändert. Denn deren Schreiben vom 24. April 2007 habe nicht entnommen werden können, welche Bandbreite an Begründungen insgesamt herangezogen worden seien. Die einzige Möglichkeit, ein gerechtes Verfahren zu erhalten, habe im Antrag auf Erlass einer anfechtbaren Verfügung bestanden. Aus dem Schreiben der Erstinstanz sei jedoch nicht hervorgegangen, dass er in diesem Antrag auf seinen Irrtum hätte hinweisen müssen.

Hinsichtlich der Höhe der budgetierten Löhne der Mitarbeitenden machte der Beschwerdeführer geltend, es handle sich bei diesem Projekt um eine Herzensangelegenheit, für die sich diese zwei Wochen Zeit nehmen wollten. Ein haushälterischer Umgang mit den Fördermitteln sei im Interesse des Schweizer Filmschaffens. Ein Mindestlohn beschneide die wirtschaftliche Leistungsfähigkeit und wirke sich überproportional auf die kulturelle Vielfalt aus. Aufgrund der kurzen Dauer des Projekts könne ausgeschlossen werden, dass die Professionalität der Produktion durch die tiefen Löhne geschmälert werde; schliesslich nähmen sich die Mitarbeitenden freiwillig Zeit und seien an einem Erfolg des Kurzspielfilms interessiert.

H.

Auf undatiertes Gesuch um Gewährung der unentgeltlichen Rechtspflege

hin, eingegangen am 23. Dezember 2010, wurde der Beschwerdeführer mit Verfügung vom 4. Februar 2010 von der Bezahlung der Verfahrenskosten befreit.

I.

Die Vorinstanz schloss mit Vernehmlassung vom 26. März 2010 auf Abweisung der Beschwerde.

J.

Mit Verfügung vom 31. März 2010 wurde dem Beschwerdeführer die Vernehmlassung der Vorinstanz zur Kenntnisnahme zugestellt und der Schriftenwechsel geschlossen.

Das Bundesverwaltungsgericht zieht in Erwägung:

1.

Das Bundesverwaltungsgericht prüft von Amtes wegen, ob die Prozessvoraussetzungen erfüllt sind und auf eine Beschwerde einzutreten ist (BVGE 2007/6 E. 1 mit Hinweisen).

1.1. Anfechtungsgegenstand bildet der Beschwerdeentscheid der Vorinstanz vom 29. Oktober 2009 (act. 1). Gemäss Art. 31 des Verwaltungsgerichtsgesetzes vom 17. Juni 2005 (VGG, SR 173.32) beurteilt das Bundesverwaltungsgericht – unter Vorbehalt der in Art. 32 VGG genannten Ausnahmen – Beschwerden gegen Verfügungen nach Art. 5 des Bundesgesetzes vom 20. Dezember 1968 über das Verwaltungsverfahren (VwVG, SR 172.021), welche von Vorinstanzen gemäss Art. 33 VGG erlassen wurden.

Beim angefochtenen Entscheid handelt es sich um eine Verfügung im Sinn von Art. 5 Abs. 1 Bst. c VwVG, und das EDI ist eine Vorinstanz im Sinn von Art. 33 Bst. d VGG. Eine Ausnahme im Sinn von Art. 32 VGG liegt nicht vor. Gemäss Art. 32 Abs. 1 des Bundesgesetzes vom 14. Dezember 2001 über Filmproduktion und Filmkultur (FiG, SR 443.1) richten sich das Verfahren und die Rechtsmittel nach den allgemeinen Bestimmungen über die Bundesrechtspflege. Die Tatsache, dass gemäss Art. 32 Abs. 2 FiG gegen Verfügungen des BAK über Finanzhilfen beim EDI Beschwerde geführt werden kann, hindert die Anfechtbarkeit der Entscheide des Departements beim Bundesverwaltungsgericht nicht. Der Rechtsschutz gegen Verfügungen des EDI betreffend Finanzhilfen ergibt sich aus der in Art. 29a der Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft vom 18. April 1999 (BV, SR 101) verankerten

Rechtsweggarantie. Nach dieser Bestimmung hat jede Person bei Rechtsstreitigkeiten Anspruch auf Beurteilung durch eine richterliche Behörde; Bund und Kantone können durch Gesetz die richterliche Beurteilung in Ausnahmefällen ausschliessen. Da die Endgültigkeit der Entscheide des EDI in Art. 32 FiG nicht vorgesehen ist, steht gegen diese die Beschwerde ans Bundesverwaltungsgericht offen. Dieses ist somit für die Behandlung der vorliegenden Beschwerde zuständig.

1.2. Der Beschwerdeführer hat am Verfahren vor der Vorinstanz teilgenommen. Er ist durch den angefochtenen Entscheid besonders berührt und hat an dessen Aufhebung oder Änderung ein schutzwürdiges Interesse im Sinn von Art. 48 Abs. 1 VwVG. Er ist daher zur Beschwerdeführung legitimiert.

1.3. Der angefochtene Entscheid trägt das Datum vom 29. Oktober 2009. Die am 28. November 2009 der Schweizerischen Post übergebene Beschwerde wurde somit fristgemäss im Sinn von Art. 50 Abs. 1 VwVG eingereicht. Der Beschwerdeführer wurde von der Bezahlung des Kostenvorschusses befreit, und auch die Formerfordernisse im Sinn von Art. 52 Abs. 1 VwVG sind erfüllt.

Auf die Beschwerde ist demnach einzutreten.

2.

Streitig und zu prüfen ist vorliegend, ob die Vorinstanz mit Entscheid vom 29. Oktober 2009 die Beschwerde gegen die Verfügung der Erstinstanz vom 7. Juni 2007 zu Recht abgewiesen hat.

2.1. Mit der Beschwerde an das Bundesverwaltungsgericht kann gemäss Art. 49 VwVG gerügt werden, die angefochtene Verfügung verletze Bundesrecht (einschliesslich Überschreitung oder Missbrauch des Ermessens), beruhe auf einer unrichtigen oder unvollständigen Feststellung des rechtserheblichen Sachverhalts oder sei unangemessen. Da jedoch Art. 32 Abs. 3 FiG die Rüge der Unangemessenheit bereits für das Beschwerdeverfahren vor dem Departement ausschliesst, unterliegt die Kognition des Bundesverwaltungsgerichts derselben Beschränkung. Somit ist der angefochtene Entscheid lediglich auf seine Übereinstimmung mit dem Bundesrecht einschliesslich Überschreitung oder Missbrauch des Ermessens sowie auf die richtige und vollständige Feststellung des rechtserheblichen Sachverhalts zu prüfen.

2.2. Das Bundesverwaltungsgericht ist gemäss dem Grundsatz der Rechtsanwendung von Amtes wegen nicht an die Begründung der Begehren der Parteien gebunden (Art. 62 Abs. 4 VwVG). Es kann die Beschwerde auch aus anderen als den geltend gemachten Gründen gutheissen oder den angefochtenen Entscheid im Ergebnis mit einer Begründung bestätigen, die von jener der Vorinstanz abweicht (vgl. FRITZ GYGI, Bundesverwaltungsrechtspflege, 2. Aufl., Bern 1983, S. 212).

3.

Gemäss Art. 36 Bst. a des Subventionsgesetzes vom 5. Oktober 1990 (SuG, SR 616.6) werden Gesuche um Finanzhilfen und Abgeltungen nach dem im Zeitpunkt der Gesucheinreichung geltenden Recht beurteilt, wenn die Leistung vor der Erfüllung der Aufgabe verfügt wird. Dies ist im Bereich der Filmförderung der Fall (vgl. Art. 11 Abs. 3 erster Satz FiFV, wonach mit den Dreharbeiten nicht begonnen werden darf, bevor der Entscheid über die Gewährung einer Finanzhilfe ergangen ist). Weil das Gesuch im April 2007 eingereicht wurde, kommt im vorliegenden Verfahren die Vereinbarung vom 6. Juni 1984 zwischen der Regierung der Schweizerischen Eidgenossenschaft und der Regierung der Bundesrepublik Deutschland über die Beziehungen auf dem Gebiet des Films (AS 1986 477, in Kraft bis 22. Juni 2011) zur Anwendung. Innerstaatlich richtet sich das Verfahren auf Zusprechung eines Herstellungsbeitrags nach dem FiG in der aktuellen und nach der FiFV in der bis zum 14. November 2008 gültig gewesenen Fassung.

4.

Der Beschwerdeführer macht geltend, die Erstinstanz hätte anhand der eingereichten Unterlagen erkennen können, dass er nicht die Anerkennung einer Koproduktion angestrebt habe. Zwar sei ärgerlich, dass er im Gesuchsformular bei der Rubrik "offizielle Koproduktion" die Antwort "ja" unterstrichen habe, jedoch wäre gerade hier ein Versehen deutlich erkennbar gewesen. Alle anderen Angaben würden dieser einen Angabe widersprechen. Die eingereichten Unterlagen seien auf eine Anerkennung als Schweizer Film ausgerichtet gewesen, und eine solche hätte von der Erstinstanz geprüft werden müssen. Mit dieser Rüge macht der Beschwerdeführer sinngemäss geltend, die Vorinstanz habe diesen Umstand zu Unrecht nicht beachtet.

4.1. Gemäss Art. 3 FiG unterstützt der Bund die kulturelle Ausstrahlung, die wirtschaftliche Leistungsfähigkeit, die Kontinuität und die Entwicklungsfähigkeit der unabhängigen schweizerischen Filmproduktion.

Er kann zu diesem Zweck Finanzhilfen und andere Formen der Unterstützung leisten für die Entwicklung von Projekten sowie die Herstellung und die Verwertung von Schweizer Filmen (Art. 3 Bst. a FiG) und zwischen der Schweiz und dem Ausland koproduzierten Filmen (Art. 3 Bst. b FiG).

4.2. Als Schweizer Film gilt gemäss Art. 2 Abs. 2 FiG ein Film, der zu einem wesentlichen Teil von einem Autor oder einer Autorin mit schweizerischer Nationalität oder mit Wohnsitz in der Schweiz realisiert wurde (Art. 2 Abs. 2 Bst. a FiG), von einer natürlichen Person mit Wohnsitz oder von einer Unternehmung mit Sitz in der Schweiz produziert wurde, an deren Eigen- und Fremdkapital sowie deren Geschäftsleitung mehrheitlich Personen mit Wohnsitz in der Schweiz beteiligt sind (Art. 2 Abs. 2 Bst. b FiG), und soweit als möglich mit künstlerischen und technischen Mitarbeitern und Mitarbeiterinnen schweizerischer Nationalität oder mit Wohnsitz in der Schweiz und durch filmtechnische Betriebe in der Schweiz hergestellt wurde (Art. 2 Abs. 2 Bst. c FiG).

4.3. Die Anforderungen an Gemeinschaftsproduktionen sind in Art. 8 FiFV niedergelegt, wobei Art. 8 Abs. 2 FiFV hinsichtlich der "Mindestanteile für eine Anerkennung als Schweizer Film oder als Gemeinschaftsproduktion" auf die internationalen Koproduktionsabkommen verweist.

Gemäss Art. 4 Abs. 2 und 3 der Vereinbarung vom 6. Juni 1984 zwischen der Regierung der Schweizerischen Eidgenossenschaft und der Regierung der Bundesrepublik Deutschland über die Beziehungen auf dem Gebiet des Films (AS 1986 477, in Kraft bis 22. Juni 2011) beträgt die Mindestbeteiligung des Minderheitsproduzenten an den Herstellungskosten des Films in der Regel 30 %; im Ausnahmefall kann eine finanzielle Mindestbeteiligung von 20 % zugelassen werden, wenn der Film von besonderer Bedeutung für die beiden Länder ist und die Produktionskosten überdurchschnittlich hoch sind.

Vorab ist der Begriff der Koproduktion in der Filmgesetzgebung zu erläutern. Wie aus Art. 3 Bst. b FiG hervorgeht, sind im Rahmen der öffentlichen Filmförderung nur *internationale* Koproduktionen zwischen der Schweiz und einem oder mehreren ausländischen Staaten von Bedeutung, da Koproduktionen von mehreren Schweizer Produzenten in der Regel ohnehin als Schweizer Filme gelten. Aus diesem Grund muss das Marginale zu Art. 8 FiFV "Gemeinschaftsproduktionen" als

"internationale Gemeinschaftsproduktionen" gelesen werden. Dies ergibt sich auch aus dem Wortlaut der Bestimmung, indem in Art. 8 Abs. 1 FiFV von einem "schweizerischen Finanzierungsanteil" die Rede ist und in Art. 8 Abs. 2 FiFV auf die internationalen Koproduktionsabkommen verwiesen wird.

4.4. Aus den dargelegten Rechtsgrundlagen ergibt sich, dass eine Koproduktion mit dem Ausland das Vorliegen eines Schweizer Films nicht ausschliesst, sofern die Voraussetzungen gemäss Art. 2 Abs. 2 FiG (und seit dem 15. November 2008 jene von Art. 8a FiFV) erfüllt sind. So prüfte der Bundesrat in einem Entscheid vom 13. April 2005, ob eine Gemeinschaftsproduktion zwischen der Schweiz, Belgien, Frankreich, Luxemburg und Italien als Schweizer Film gefördert werden könnte (vgl. VPB 69.107 E. 2.3).

Diese Konzeption wird auch in der Lehre vertreten. Demgemäss prüft das Bundesamt in formeller Hinsicht, ob der Gegenstand des Gesuchs in den Rahmen der in Art. 3-6 FiG genannten Filmförderungsbereiche fällt (vgl. PATRICE AUBRY/NATHALIE ZUFFEREY, *Loi sur le cinéma*, Bern 2006, Art. 14, Rz. 11). Aufgrund von Art. 3 Bst. a und b FiG werden folgende Projekte unterstützt:

- die zu 100 % inländischen Produktionen,
- die offiziellen Koproduktionen, welche sich auf die in Kraft stehenden Koproduktionsabkommen stützen,

und (unter der Voraussetzung, dass sie als Schweizer Filme gelten können)

- 1. die von einem Schweizer Produzenten in Zusammenarbeit mit einem aus einem Nicht-Vertragsstaat stammenden Produzenten hergestellten Werke, 2. die von einem Schweizer Produzenten, jedoch teilweise mit ausländischen Geldern finanzierten Werke sowie 3. die mit einem Vertragsstaat koproduzierten Werke, welche jedoch nicht als offizielle Koproduktionen anerkannt werden können (vgl. AUBRY/ZUFFEREY, a.a.O., Art. 3, Rz. 20).

4.5. Im vorliegenden Fall steht fest, dass der Beschwerdeführer im Zusammenhang mit dem Gesuch eine Koproduktion mit Deutschland angegeben hat, auch wenn auf S. 15 des Produktionsdossiers März 2007 (Beilage zum Gesuch vom 16. April 2007 [act. 11.1]) erwähnt wird, es

handle sich bei dem Projekt um einen Schweizer Film. Unbestritten ist auch, dass die Koproduktion aufgrund des Minderheitsanteils von 14 % nicht anerkannt werden kann und somit gestützt auf die Vereinbarung vom 6. Juni 1984 zwischen der Regierung der Schweizerischen Eidgenossenschaft und der Regierung der Bundesrepublik Deutschland über die Beziehungen auf dem Gebiet des Films (AS 1986 477, in Kraft bis 22. Juni 2011) nicht förderungsberechtigt ist. Wie in E. 4.4 erläutert kann jedoch eine nicht offizielle Koproduktion auch als Schweizer Film im Sinn von Art. 2 Abs. 2 FiG qualifiziert und gestützt auf Art. 3 Bst. a FiG gefördert werden. Die Frage, ob die Erstinstanz aufgrund des Hinweises im Produktionsdossier den Beschwerdeführer darüber hätte informieren müssen, dass allenfalls eine Förderung als Schweizer Film in Frage komme, und das Gesuch gestützt auf Art. 20 Abs. 3 FiFV entsprechend hätte instruieren müssen, kann vorliegend offen bleiben. Die Beschwerde muss aus einem anderen Grund ohnehin abgewiesen werden, wie sogleich darzulegen ist.

5.

Gemäss Verfügung vom 7. Juni 2007 ist die Erstinstanz zudem nicht auf das Gesuch eingetreten, weil die Aufwendungen für die technischen und künstlerischen Mitarbeitenden nicht den Löhnen gemäss den entsprechenden Branchenvereinbarungen entsprechen würden und sich die Mitarbeitenden an den Kosten des Projekt beteiligen sollten. Die Vorinstanz schützte diese Begründung im angefochtenen Entscheid vollumfänglich. Sie erwog, mit dem pro Drehtag für die ca. 15 technischen und künstlerischen Mitarbeitenden insgesamt zur Verfügung stehenden Betrag von Fr. 843.00 könnten lediglich Löhne bezahlt werden, welche weit unter dem Existenzminimum liegen würden, was mit Art. 1^{bis} FiFV nicht vereinbar sei. Zudem sei bei diesen Tiefstlöhnen die professionelle Durchführung des Projekts im Sinn von Art. 4 Abs. 2 Bst. c FiFV nicht gewährleistet.

5.1. Gemäss Art. 11 Abs. 1^{bis} FiFV sind Aufwendungen für technische und künstlerische Mitarbeitende beitragsberechtigt, soweit sie den zwischen den Verbänden vereinbarten Richtlinien entsprechen oder branchenüblich sind. Die von den Filmverbänden empfohlenen Richtlöhne ab 1. Januar 2007 (vgl. act. 11.5) sehen für die technischen und künstlerischen Mitarbeitenden Tageslöhne von mehreren hundert Franken vor. Die Vorinstanz legt in E. 3.3 des angefochtenen Entscheids überzeugend dar, dass die zur Verfügung stehende Lohnsumme weit darunter liegt und zudem zu tief ist, als dass für das Projekt

existenzsichernde Löhne bezahlt werden könnten. Der Einwand des Beschwerdeführers, es handle sich dabei um eine Herzensangelegenheit für die Dauer von zwei Wochen, kann im Zusammenhang mit der Förderungsberechtigung nicht gehört werden. Wie die Vorinstanz zutreffend bemerkt, ist Art. 11 Abs. 1^{bis} FiFV zwingend anwendbar. Nicht branchenübliche Löhne sind somit nicht beitragsberechtigt. Der Hintergrund für diese Vorschrift ist darin zu sehen, dass mit der Filmförderung des Bundes das professionelle Filmschaffen unterstützt werden soll. So verlangt Art. 3 Abs. 1 FiFV, dass die gesuchstellende Personen sowie ihr leitendes Personal professionelle Filmschaffende sein und für die Tätigkeit, für die sie Finanzhilfe beantragen, über eine entsprechende Ausbildung und über Berufserfahrung verfügen müssen. Gemäss Art. 4 Abs. 2 Bst. c FiFV ist ein Kriterium für die Gewährung von Finanzhilfen für die selektive Filmförderung die Gewährleistung einer professionellen Durchführung des Projekts. Dieses Erfordernis bedingt, dass die Mitarbeit an einem Filmprojekt angemessen entschädigt wird, so dass sie für ausgebildete Berufsleute aus der Branche attraktiv bleibt.

5.2. Im Zusammenhang mit der Professionalität des förderungswürdigen Filmschaffens ist anzumerken, dass die Erstinstanz nicht geprüft hat, ob der Beschwerdeführer die in Art. 3 Abs. 1 FiFV statuierten, in E. 5.1 zitierten Anforderungen erfüllt. Gemäss Gesuchsformular (act. 11.1) und Produktionsdossier 2007 (Beilage zu act. 11.1) hat der Beschwerdeführer einige Jahre Ökonomie und Medienwissenschaften studiert, jedoch ohne Abschluss. Auch eine künstlerische Ausbildung hat er nicht absolviert. Weil die Vorinstanz die Beschwerde aufgrund der zu tief budgetierten Löhne abgewiesen hat, bleibt ohne Folgen, dass sie den Aspekt der Ausbildung des Beschwerdeführers nicht erwähnt hat. Im Rahmen der formellen Prüfung des Gesuchs durch die Erstinstanz wäre diese Frage jedoch zu klären gewesen (vgl. AUBRY/ZUFFEREY, a.a.O., Art. 14, Rz. 15).

5.3. Die Vorinstanz hat zu Recht erkannt, dass das Nichteinhalten von branchenüblichen Löhnen ein rechtliches Hindernis für die materielle Behandlung des Gesuchs darstellt. Die erstinstanzliche Verfügung war somit in diesem Punkt zu schützen.

6.

Zusammenfassend ist festzuhalten, dass die Vorinstanz die Beschwerde vom 8. Juli 2007 im Ergebnis zu Recht abgewiesen hat. Die vorliegende Beschwerde erweist sich somit als unbegründet und ist daher abzuweisen.

7.

Gemäss Art. 63 Abs. 1 VwVG hätte der unterliegende Beschwerdeführer die Verfahrenskosten zu tragen. Da ihm jedoch die unentgeltliche Rechtspflege gewährt wurde, ist er von der Bezahlung der Verfahrenskosten befreit. Somit sind keine Verfahrenskosten zu auferlegen.

Ausgangsgemäss ist dem unterliegenden Beschwerdeführer keine Parteientschädigung zuzusprechen.

8.

Gemäss Art. 83 Bst. k des Bundesgerichtsgesetzes vom 17. Juni 2005 (BGG, SR 173.110) ist die Beschwerde an das Bundesgericht unzulässig gegen Entscheide betreffend Subventionen, auf die kein Anspruch besteht. Die Finanzhilfen für die Herstellung von Filmen gemäss Art. 11 FiFV stellen keine Anspruchssubventionen dar. Die Entscheide betreffend Gewährung entsprechender Finanzhilfen fallen demnach unter Art. 83 Bst. k BGG. Das vorliegende Urteil kann daher nicht beim Bundesgericht angefochten werden und ist somit endgültig.

Demnach erkennt das Bundesverwaltungsgericht:

1.

Die Beschwerde wird abgewiesen.

2.

Es werden keine Verfahrenskosten auferlegt, und es wird keine Parteientschädigung zugesprochen.

3.

Dieses Urteil geht an:

- den Beschwerdeführer (Gerichtsurkunde)
- die Vorinstanz (Ref-Nr. [...]; Gerichtsurkunde)
- die Erstinstanz (Einschreiben)

Die vorsitzende Richterin:

Die Gerichtsschreiberin:

Franziska Schneider

Susanne Genner

Versand: