Bundesverwaltungsgericht
Tribunal administratif fédéral
Tribunale amministrativo federale
Tribunal administrativ federal



Abteilung I
A-8284/2010

Urteil vom 21. Juni 2011

Besetzung

Richter Markus Metz (Vorsitz),
Richterin Claudia Pasqualetto Péquignot, Richter Lorenz Kneubühler,
Gerichtsschreiber Bernhard Keller.

Parteien

A._____ AG,
Beschwerdeführerin,

gegen

Eidgenössisches Justiz- und Polizeidepartement EJPD,
Informatik Service Center ISC-EJPD,
Dienst Überwachung Post- und Fernmeldeverkehr ÜPF,
3003 Bern,
Vorinstanz,

Kanton Zürich, Staatsanwaltschaft …,
Beigeladene.

Gegenstand

Datenlieferungspflicht.

Sachverhalt:

A.
Am 27. Oktober 2010 hat die Staatsanwaltschaft … die Überwachung des gesamten Internetverkehrs, der über einen bestimmten Breitbandanschluss des Festnetzes von A._____ erfolgt, angeordnet und diese Anordnung dem Dienst Überwachung Post- und Fernmeldeverkehr ÜPF zugestellt.

B.
Mit Verfügung vom 1. November 2010 verpflichtete der Dienst ÜPF A._____ AG, auf die technische Umsetzung der aktiven Überwachung des gesamten Internetverkehrs über den von der Staatsanwaltschaft bezeichneten Breitbandanschluss hinzuarbeiten und diese Überwachungsmassnahme entsprechend der technischen Weisung in Anhang 1 so schnell wie möglich, spätestens jedoch bis zum 5. November 2010, umzusetzen. Der Anhang 1 wurde zum integrierenden Bestandteil der Verfügung erklärt. Neben weiteren Anordnungen zu Kosten, Entschädigung, Nichterkennbarkeit und Geheimhaltung der Überwachung entzog der Dienst ÜPF einer allfälligen Beschwerde gegen die Verfügung die aufschiebende Wirkung. In technischer Hinsicht verlangte er insbesondere den gesamten IP Verkehr zu duplizieren und gemäss den in den "Technical Requirements for Telecommunication Surveillance TR TS" in der Version vom 1. August 2009 und dessen "Annex G" gegebenen Angaben an ihn auszuleiten sowie die Daten gemäss "TR TS Annex G.1" zu liefern.

C.
Gegen diese Verfügung erhebt A._____ AG (nachfolgend: Beschwerdeführerin) am 1. Dezember 2010 Beschwerde an das Bundesverwaltungsgericht. Sie beantragt die Aufhebung der Verfügung und in Bezug auf das Verfahren die Wiederherstellung der aufschiebenden Wirkung.

In der Hauptsache macht die Beschwerdeführerin geltend, dass sie seit Juli 2007 die Überwachung von Breitband-Internetzugängen (nachfolgend auch als "IP-Broadband-Überwachung bezeichnet) durchführe. Sie habe die von der Staatsanwaltschaft …angeordnete Überwachung gestützt auf den Auftrag des Dienstes ÜPF (nachfolgend: Vorinstanz) vom 29. Oktober 2010 noch am selben Tag in bewährter Manier ausgeführt. Anscheinend vermöge die Vorinstanz diesen zugeleiteten

Fernmeldeverkehr nicht mehr zu verarbeiten. Sie selbst könne eine IP-Broadband-Überwachung jedoch nicht anders als in der bisherigen Form vornehmen. Sie sei aus technischen Gründen nicht in der Lage, die angefochtene Verfügung, namentlich deren Anhang 1 umzusetzen. Hierfür sei ein grösseres Projekt notwendig. Weiter rügt die Beschwerdeführerin, die Vorinstanz verstosse gegen ihre Pflicht, den Fernmeldeverkehr entgegen zu nehmen, ihr Verhalten sei unangemessen, willkürlich und treuwidrig. Der in der Verfügung erwähnte Annex G sei nie in Kraft getreten, so sei er nie in der Amtlichen Sammlung publiziert worden, noch gebe es dort einen Hinweis auf eine anderweitige Publikation. Der Beschwerdeführerin seien nur TR TS und ein Annex G als Entwurf bekannt, zu dem sie letztmals am 16. April 2010 Stellung genommen habe.

D.
In ihrer Vernehmlassung vom 15. Dezember 2010 beantragt die Vorinstanz die Abweisung der Beschwerde, die Abweisung des Gesuchs um Wiederherstellung der aufschiebenden Wirkung sowie die Beiladung der Staatsanwaltschaft …. Die Vorinstanz wirft hinsichtlich der Zulässigkeit der Beschwerde die Frage auf, ob es sich im konkreten Fall, einem Ermittlungsverfahren wegen Betäubungsmittelkriminalität, um eine Verfügung auf dem Gebiet der inneren und äusseren Sicherheit des Landes handelt, gegen die keine Beschwerdemöglichkeit besteht. Ferner stelle sich die Frage, ob die Beschwerdeführerin besonders berührt sei; diese sei nämlich seit längerem verpflichtet, die für die Überwachung notwendigen Einrichtungen zu beschaffen und zu installieren. Im Übrigen sei die Beschwerdeführerin nicht berechtigt, die Rechtmässigkeit, Notwendigkeit und Verhältnismässigkeit der Überwachungsmassnahme, wie sie die zuständige kantonale Behörde angeordnet habe, zu rügen.

Materiell bringt die Vorinstanz insbesondere vor, sie sei zur Regelung der technischen und administrativen Einzelheiten befugt und habe daher beispielsweise die TR TS sowie den Annex G erlassen. Dieser Annex sei im August 2009 veröffentlicht worden und am 1. Juli 2010 in Kraft getreten. Die Übergangsfrist bis am 30. Juni 2010 sei abgelaufen, weshalb die IP-Broadband-Überwachung nach den technischen Regelungen in Annex G vorgenommen werden müsse. Sie halte mobiles Equipment bereit, wenn die Fernmeldedienstanbieterinnen eine Überwachungsanordnung nicht umsetzen könnten. Sie bestreitet zudem ein willkürliches oder treuwidriges Verhalten oder einen Ermessensmissbrauch. Bei den TR TS und Annex G handle es sich um

Richtlinien; diese müssten weder in der Amtlichen Sammlung noch im Bundesblatt veröffentlicht werden. Die von der Beschwerdeführerin erwähnten TR TS, zu denen sie im April 2010 Stellung genommen habe, seien ihre neuen TR TS.

E.
Mit Zwischenverfügung vom 22. Dezember 2010 heisst das Bundesverwaltungsgericht das Gesuch der Beschwerdeführerin gut und stellt die aufschiebende Wirkung der Beschwerde wieder her. Mit einer weiteren Verfügung vom 25. Januar 2011 entspricht das Bundesverwaltungsgericht dem Antrag der Vorinstanz, lädt den Kanton Zürich, vertreten durch die Staatsanwaltschaft…, zum Verfahren bei (Beigeladene) und gibt Gelegenheit zur Stellungnahme bis am 12. Februar 2011.

F.
In ihrer Vernehmlassung vom 27. Januar 2011 bestätigt die Vorinstanz ihre Anträge. Die TR TS müssten nicht in der AS oder im Bundesblatt publiziert werden, das Datum des Inkrafttretens sei der Beschwerdeführerin und den anderen Anbieterinnen von Fernmeldediensten mehrfach schriftlich mitgeteilt worden. Die in Kraft getretene Fassung der TR TS und des Annex G sei der Beschwerdeführerin zur Verfügung gestellt worden. Daneben gäbe es neue TR TS; diese seien in der Bereinigungsphase und noch nicht in Kraft getreten. Die Beschwerdeführerin sei in die Ausarbeitung der hier massgebenden TR TS einbezogen worden; diese seien nicht aus einer Laune der Vorinstanz entstanden.

G.
Die Beigeladene nimmt am 8. Februar 2011 Stellung, betont die Rechtmässigkeit der angeordneten Überwachung und weist auf die Wichtigkeit von Internet-Überwachungen bei Strafuntersuchungen hin. Die technischen Fortschritte in diesem Bereich würden auch von Straftätern genutzt. Für sie als Strafverfolgungsbehörde sei die Tatsache beunruhigend, dass sich die Festlegung der technischen Richtlinien lange verzögere; solange diese nicht vorlägen, sei die Überwachung als Spezialfall zu betrachten, aber dennoch durchzuführen. Schliesslich appelliert die Beigeladene an alle Beteiligten, rasch eine Lösung zu finden um die Verfolgung und Überführung von Tätern zu ermöglichen.

H.
Am 4. März 2011 reicht die Beschwerdeführerin Schlussbemerkungen ein und hält an ihrer Beschwerde fest. Es herrsche bezüglich der Richtlinien ein Durcheinander; seit 2007 gäbe es vier verschiedene Entwürfe für technische Richtlinien, wobei sich deren Struktur und Inhalt unterscheide. Es gehe nicht an, einen Teil eines früheren Konzepts in Kraft zu setzen und unmittelbar danach an etwas anderem weiterzuarbeiten, das dem vermeintlich in Kraft gesetzten widerspreche. Mit Schreiben vom 9. Juni 2009 habe ihr die Vorinstanz die gesamten Richtlinien inkl. Annex G zugestellt, um Stellungnahme ersucht und angekündigt, dass diese auf den 1. August 2009 in Kraft treten würden mit einer Übergangsfrist bis 30. Juni 2010, in der die notwendige Zertifizierung durchgeführt werde. Die Richtlinien seien nicht in Kraft gesetzt, noch sei das erwähnte Zertifizierungsverfahren durchgeführt worden.

I.
Auf weitere Vorbringen der Parteien und die sich bei den Akten befindlichen Schriftstücke wird – soweit entscheidrelevant – in den nachfolgenden Erwägungen eingegangen.

Das Bundesverwaltungsgericht zieht in Erwägung:

1.
1.1. Das Bundesverwaltungsgericht beurteilt gemäss Art. 31 des Verwaltungsgerichtsgesetzes vom 17. Juni 2005 (VGG, SR 173.32) Beschwerden gegen Verfügungen nach Art. 5 des Bundesgesetzes vom 20. Dezember 1968 über das Verwaltungsverfahren (VwVG, SR 172.021), sofern sie von Behörden erlassen wurden, die gemäss Art. 33 VGG als Vorinstanzen gelten und überdies keine Ausnahme nach Art. 32 VGG vorliegt. Der Dienst Überwachung Post- und Fernmeldeverkehr ist gemäss Art. 3 Abs. 1 der Verordnung vom 31. Oktober 2001 über die Überwachung des Post- und Fernmeldeverkehrs (VÜPF, SR 780.11) administrativ dem Eidgenössischen Justiz- und Polizeidepartement zugeordnet und damit eine Vorinstanz im Sinne von Art. 33 Bst. d VGG.

1.2. Die Vorinstanz wirft die Frage auf, ob die Ausnahme nach Art. 32 Abs. 1 Bst. a VGG gegeben sei und es sich der Sache nach um eine Verfügung auf dem Gebiet der inneren und äusseren Sicherheit des Landes handle. In der Botschaft zum VGG wurde zu dieser Ausnahme ausgeführt, dass es sich hierbei um Anordnungen mit vorwiegend

politischem Charakter handle, die sich für eine richterliche Überprüfung nicht eigneten (BBl 2001 4387). Die Bestimmung entspricht im Übrigen Art. 83 Bst. a des Bundesgerichtsgesetzes vom 17. Juni 2005 (BGG, SR 173.110) und korrespondiert mit Art. 72 Bst. a VwVG. Es handelt sich hierbei um Massnahmen zum Schutz des staatlichen Bestandes und der verfassungsmässigen Ordnung (LEBER MARINO, in: Auer/Müller/Schindler [Hrsg.], Kommentar zum Bundesgesetz über das Verwaltungsverfahren (VwVG), Zürich 2008, Rz. 6 zu Art. 72). Die angefochtene Verfügung stützt sich auf das Bundesgesetz vom 6. Oktober 2000 betreffend die Überwachung des Post- und Fernmeldeverkehrs (BÜPF, SR 780.1) und nicht etwa auf das Bundesgesetz vom 21. März 1997 über Massnahmen zur Wahrung der inneren Sicherheit (BWIS, SR 120). Nach den Ausführungen der Vorinstanz liegt der Verfügung eine Strafuntersuchung im Bereich der Betäubungsmittelkriminalität zu Grunde. Auch wenn es sich dabei um schwere und zumeist organisierte Kriminalität handelt, betrifft diese nicht ohne Weiteres die innere oder äussere Sicherheit der Schweiz. Die Beigeladene hat denn auch nicht geltend gemacht, dass es sich um ein die innere oder äussere Sicherheit des Landes betreffendes Strafverfahren handle. Die in der Verfügung angeordnete Massnahme lässt zudem keinen politischen Charakter oder fehlende Justiziabilität erkennen. Art. 32 VÜPF sieht denn auch die Beschwerde gegen Verfügungen der Vorinstanz über den Vollzug der Verordnung nach den allgemeinen Bestimmungen über die Bundesrechtspflege ausdrücklich vor. Unter Würdigung all dieser Umstände ist eine Ausnahme nach Art. 32 VGG zu verneinen.

1.3. Zur Beschwerde ist nach Art. 48 Abs. 1 VwVG berechtigt, wer durch die angefochtene Verfügung berührt ist und ein schutzwürdiges Interesse an der Aufhebung oder Änderung hat. Die Beschwerdeführerin ist Adressatin der Verfügung, wird durch diese zu einem Tun verpflichtet und damit beschwert. Aufgrund der Vorbringen der Parteien ist nicht die (strafprozessuale) Zulässigkeit der Überwachung Streitgegenstand – zu deren Beurteilung die Strafverfolgungsbehörden zuständig wären (vgl. Art. 10 Abs. 5 des Bundesgesetzes vom 6. Oktober 2000 betreffend die Überwachung des Post- und Fernmeldeverkehrs [BÜPF, SR 780.1]) – sondern die der Beschwerdeführerin auferlegten Pflichten. Wie im Urteil des Bundesverwaltungsgerichts A-2335/2008 vom 10. März 2009 E. 3.3.2 festgehalten worden ist, kann eine Anbieterin von Fernmeldediensten in ihrer Beschwerde an das Bundesverwaltungsgericht geltend machen, eine bestimmte Art der Überwachung fordere von ihr Kenntnisse und technische Mittel, über die sie nicht verfüge. Sie kann sich dagegen

wehren, sich solche Kenntnisse und Mittel aneignen zu müssen und sehr hohe Investitionen für eine bestimmte Art der Überwachung des Fernmeldeverkehrs zu tätigen, sofern diese Art der Überwachung – unabhängig von einem konkreten Anwendungsfall – nicht rechtmässig ist. Ebenso kann eine unverhältnismässige Umsetzungsfrist gerügt werden (vgl. Urteil des Bundesverwaltungsgerichts A-2335/2008 vom 10. März 2009 E. 11). Die Beschwerdebefugnis der Beschwerdeführerin ist daher zu bejahen.

1.4. Auf die im Übrigen frist- und formgerecht eingereichte Beschwerde (vgl. Art. 50 und Art. 52 VwVG) ist daher einzutreten.

2.

2.1. Das Bundesverwaltungsgericht entscheidet mit voller Kognition. Es überprüft auf entsprechende Rüge hin die angefochtene Verfügung auf Verletzung von Bundesrecht einschliesslich Überschreitung oder Missbrauchs des Ermessens, die Feststellung des rechtserheblichen Sachverhalts und die Angemessenheit der angefochtenen Verfügung (Art. 49 VwVG). Es auferlegt sich allerdings dann eine gewisse Zurückhaltung, wenn es um die Beurteilung von technischen Fragen geht, in denen die Vorinstanz oder ein beigezogenes Fachamt über ein besonderes Fachwissen verfügt, das dem Bundesverwaltungsgericht nicht zur Verfügung steht. Dagegen prüft es frei und uneingeschränkt, ob die Vorinstanz den Sachverhalt korrekt festgestellt, die für den Entscheid wesentlichen Punkte geprüft, die erforderlichen Abklärungen sorgfältig und umfassend vorgenommen hat sich dabei von sachkonformen Erwägungen hat leiten lassen (vgl. BGE 133 II 35 E. 3; BGE 125 II 591 E. 8a; vgl. auch Urteil des Bundesverwaltungsgerichts A-954/2009 vom 1. Juli 2010 E. 13.1; siehe auch ANDRÉ MOSER/MICHAEL BEUSCH/LORENZ KNEUBÜHLER, Prozessieren vor dem Bundesverwaltungsgericht, Basel 2008, S. 74 ff. Rz. 2.154 ff.; ULRICH HÄFELIN/ GEORG MÜLLER/FELIX UHLMANN, Allgemeines Verwaltungsrecht, 6. Aufl. Zürich/St. Gallen 2010 Rz. 446c f.).

2.2. Das BÜPF wurde mit der Einführung der eidgenössischen Strafprozessordnung auf den 1. Januar 2011 revidiert. Diejenigen Bestimmungen, die im vorliegenden Fall entscheidwesentlich sind, sind von dieser Revision nicht betroffen, weshalb sich insofern keine intertemporalrechtlichen Fragen stellen.

3.
Die Beschwerdeführerin rügt zunächst, die angefochtene Verfügung stütze sich auf eine nicht existierende Grundlage. Die technischen Richtlinien und deren Annex G, auf die sich die Verfügung stütze, seien nicht publiziert und damit auch nicht in Kraft getreten und für die Beschwerdeführerin nicht verbindlich.

3.1. Die Vorinstanz macht demgegenüber geltend, Annex G sei keine gesetzliche Grundlage sondern der Anhang einer Richtlinie. Richtlinien fielen nicht unter die Regelungen des Publikationsgesetzes und müssten daher nicht in der Amtlichen Sammlung oder dem Bundesblatt veröffentlicht werden.

3.2. Die Veröffentlichungen des Bundesrechts regelt das Bundesgesetz vom 18. Juni 2004 über die Sammlungen des Bundesrechts und das Bundesblatt (Publikationsgesetz, PublG, SR 170.512). Gemäss Art. 2 Bst. e PublG werden in der Amtlichen Sammlung die übrigen rechtsetzenden Erlasse der Bundesbehörden sowie von Organisationen und Personen des öffentlichen oder des privaten Rechts, die mit Verwaltungsaufgaben betraut sind, jedoch nicht der Bundesverwaltung angehören, veröffentlicht. Erst mit der Veröffentlichung verpflichten diese Texte die Adressaten (Art. 8 PublG). In der Botschaft des Bundesrates vom 22. Oktober 2003 wird zu Art. 2 Bst. e PublG ausgeführt, dass unter die «übrigen rechtsetzenden Erlasse der Bundesbehörden» die Verordnungen der Departemente, Gruppen und Ämter (Art. 48 des Regierungs- und Verwaltungsorganisationsgesetzes vom 21. März 1997 [RVOG, SR 172.010]), die Reglemente des Parlaments und seiner Kommissionen sowie die Erlasse der eidgenössischen Gerichte fallen. Reglemente ausserparlamentarischer Kommissionen (z. B. Organisationserlasse von Behördenkommissionen) oder anderer Stellen der dezentralen Verwaltung fallen ebenfalls unter diese Bestimmung, sofern sie rechtsetzender Natur sind (BBl 2003 7722). Die technischen Richtlinien sind demzufolge nur dann zu publizieren, wenn sie unter die Texte im Sinne von Art. 2 Bst. e PublG fallen, also rechtsetzender Natur sind. Als rechtsetzend gelten gemäss Art. 22 Abs. 4 des Bundesgesetzes vom 13. Dezember 2002 über die Bundesversammlung (Parlamentsgesetz, ParlG, SR 171.10) diejenigen Bestimmungen, die in unmittelbar verbindlicher und generell-abstrakter Weise Pflichten auferlegen, Rechte verleihen oder Zuständigkeiten festlegen (vgl. auch GIOVANNI BIAGGINI, Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft, Kommentar, Zürich 2007, N. 5 zu Art. 163 BV).

Die Regelungskompetenzen auf dem Gebiet der Fernmeldeüberwachung sind wie folgt ausgestaltet: Der Gesetzgeber hat in Art. 15 Abs. 1 BÜPF die Anbieterinnen von Fernmeldediensten (FDA) unter anderem verpflichtet, dem Dienst ÜPF auf Verlangen den Fernmeldeverkehr der überwachten Person zuzuleiten. Gemäss Art. 15 Abs. 6 und Art. 17 BÜPF bestimmt der Bundesrat die Einzelheiten der Pflichten der FDA und erlässt die Vollzugsvorschriften. Gestützt darauf hat der Bundesrat die VÜPF erlassen. Diese legt für die Fernmeldeüberwachung mit Ausnahme von Internet (Art. 16 VÜPF) sowie für die Überwachung der Internet-Zugänge (Art. 24 VÜPF) die einzelnen Überwachungstypen fest, zu deren Ausführung die FDA gemäss Art. 18 bzw. Art. 26 VÜPF verpflichtet sind. Die Vorinstanz hat gemäss Art. 13 Abs. 1 Bst. b BÜPF die Aufgabe, die FDA anzuweisen, die für die Überwachung notwendigen Massnahmen zu treffen. Sie bestimmt gemäss Art. 25 Abs. 1 VÜPF im Einzelfall die technischen und organisatorischen Massnahmen und regelt gemäss Art. 33 Abs. 1bis VÜPF durch Richtlinien die technischen und administrativen Einzelheiten der einzelnen Überwachungstypen.

Streitig ist eine Richtlinie bzw. deren Anhang für die Überwachung des Internetverkehrs, der über einen Breitband-Anschluss des Festnetzes abgewickelt wird. Demnach sind die Bestimmungen des 6. Abschnitts der VÜPF betreffend die Überwachung der Internetzugänge anwendbar. Die Vorinstanz beruft sich denn auch in ihrer Verfügung auf Art. 25 Abs. 5 VÜPF, der sich im 6. Abschnitt befindet. Im Bereich der Internet-Zugänge beschränkt sich die erlassene Regelung jedoch im Wesentlichen auf verschiedene Überwachungsarten des E-Mail-Verkehrs. Art. 24 VÜPF enthält damit die momentan möglichen Überwachungstypen (vgl. auch Einleitungssatz von Art. 24 VÜPF "Folgende Überwachungstypen können angeordnet werden" und THOMAS HANSJAKOB, BÜPF / VÜPF, Kommentar zum Bundesgesetz und zur Verordnung über die Überwachung des Post- und Fernmeldeverkehrs, St. Gallen 2002, S. 338). Es ist unbestritten, dass sich die verfügte Überwachungsart, der über einen Breitband-Anschluss abgewickelte Internetverkehr, keinem der in Art. 24 VÜPF aufgezählten Überwachungstypen zuordnen lässt. Damit entfällt jedoch auch die Zuständigkeit der Vorinstanz zum Erlass von Richtlinien, beschränkt sich diese doch nach dem in allen sprachlichen Fassungen klaren Wortlaut von Art. 33 Abs. 1bis VÜPF auf die einzelnen Überwachungstypen: "Der Dienst regelt durch Richtlinien die technischen und administrativen Einzelheiten der einzelnen Überwachungstypen", "Le service règle dans des directives les détails techniques et administratifs

relatifs à la mise en œuvre de chaque type de surveillance" bzw. "Il Servizio disciplina per il tramite di direttive i dettagli tecnici e amministrativi dei singoli tipi di sorveglianza". Damit ergibt sich, dass die Vorinstanz zurzeit gar nicht zuständig ist, eine Richtlinie für die Überwachung des Internet-Verkehrs zu erlassen und eine rechtlich nicht genügend verankerte Pflicht der FDA zu konkretisieren. Die Frage der Publikationspflicht und des Inkraftretens der Richtlinie und ihres Anhangs stellt sich damit nicht.

Es ist somit festzustellen, dass mit der angefochtenen Verfügung der Beschwerdeführerin eine Pflicht auferlegt wird, nämlich die Durchführung eines Überwachungstyps, für den die vom Gesetzgeber verlangte Konkretisierung durch den Bundesrat fehlt. Dieser Verfügung fehlt mithin eine genügend konkretisierte Grundlage in einer Verordnung, weshalb sie nicht rechtmässig und aufzuheben ist.

4.
Da sich bereits die rechtliche Grundlage der angefochtenen Verfügung als ungenügend erweist, sind die übrigen Rügen dagegen nicht weiter zu prüfen.

Zu Bemerkungen Anlass gibt jedoch die Rechtsmittelbelehrung der Vorinstanz. Gemäss dieser könne subsidiär Verfassungsbeschwerde beim Schweizerischen Bundesgericht, Schweizerhofquai 6, 6004 Luzern erhoben werden. Gemäss Art. 113 des Bundesgerichtsgesetzes vom 17. Juni 2005 (BGG, SR 173.110) steht dieses Rechtsmittel nur gegen Entscheide letzter kantonaler Instanzen zur Verfügung. Die angefochtene Verfügung ist jedoch von einer Bundesbehörde erlassen worden, weshalb eine subsidiäre Verfassungsbeschwerde nicht erhoben werden kann. Überdies wäre ein solches Rechtsmittel in Fällen, in denen es zulässig ist, an das Schweizerische Bundesgericht, 1000 Lausanne 14 zu richten.

5.
Die Kosten des Verfahrens vor dem Bundesverwaltungsgericht werden in der Regel der unterliegenden Partei auferlegt, wobei Bundesbehörden als Vorinstanzen keine Verfahrenskosten auferlegt werden (Art. 63 Abs. 1 und 2 VwVG). Bei diesem Ausgang des Verfahrens unterliegt die Vorinstanz. Es sind daher keine Verfahrenskosten zu erheben. Der von der Beschwerdeführerin geleistete Kostenvorschuss in der Höhe von Fr. 2'000.— ist ihr nach Eintritt der Rechtskraft dieses Urteils zurückzuerstatten.

6.
Der Vertreter der Beschwerdeführerin steht in einem Arbeitsverhältnis zu ihr. Gemäss Art. 9 Abs. 2 des Reglements vom 21. Februar 2008 über die Kosten und Entschädigungen vor dem Bundesverwaltungsgericht (VGKE, SR 173.320.2) steht ihr daher trotz Obsiegens keine Parteientschädigung zu. Zudem sind auch keine grösseren Auslagen ersichtlich, weshalb gemäss Art. 7 VGKE auch insofern von einer Parteikostenentschädigung abzusehen ist.

Demnach erkennt das Bundesverwaltungsgericht:

1.
Die Beschwerde wird gutgeheissen und die Verfügung der Vorinstanz vom 1. November 2010 aufgehoben.

2.
Es werden keine Verfahrenskosten erhoben. Der Kostenvorschuss von Fr. 2'000.— wird der Beschwerdeführerin nach Eintritt der Rechtskraft des vorliegenden Urteils zurückerstattet. Hierzu hat sie dem Bundesverwaltungsgericht ihre Post- oder Bankverbindung anzugeben.

3.
Es wird keine Parteientschädigung zugesprochen.

4.
Dieses Urteil geht an:

– die Beschwerdeführerin (Gerichtsurkunde)
– die Vorinstanz (Einschreiben)
– der Beigeladenen (Einschreiben)
– das Generalsekretariat des Eidgenössischen Departements für Justiz und Polizei (Gerichtsurkunde)

Für die Rechtsmittelbelehrung wird auf die nächste Seite verwiesen.

Der vorsitzende Richter: Der Gerichtsschreiber:

Markus Metz Bernhard Keller

Rechtsmittelbelehrung:

Gegen diesen Entscheid kann innert 30 Tagen nach Eröffnung beim Bundesgericht, 1000 Lausanne 14, Beschwerde in öffentlich-rechtlichen Angelegenheiten geführt werden (Art. 82 ff., 90 ff. und 100 des Bundesgerichtsgesetzes vom 17. Juni 2005 [BGG, SR 173.110]). Die Frist steht still vom 15. Juli bis und mit dem 15. August (Art. 46 Abs. 1 Bst. b BGG). Die Rechtsschrift hat die Begehren, deren Begründung mit Angabe der Beweismittel und die Unterschrift zu enthalten. Der angefochtene Entscheid und die Beweismittel sind, soweit sie der Beschwerdeführer in Händen hat, beizulegen (Art. 42 BGG).

Versand: