

Bundesgericht
Tribunal fédéral
Tribunale federale
Tribunal federal

2C 659/2020

Urteil vom 23. Dezember 2021

II. öffentlich-rechtliche Abteilung

Besetzung
Bundesrichter Seiler, Präsident,
Bundesrichterin Aubry Girardin,
Bundesrichterin Hänni,
Bundesrichter Beusch,
Bundesrichter Hartmann,
Gerichtsschreiber Brunner.

Verfahrensbeteiligte
A._____ GmbH,
Beschwerdeführerin,
vertreten durch Rechtsanwalt Max Auer,

gegen

Staatssekretariat für Wirtschaft (SECO),
Personenfreizügigkeit und Arbeitsbedingungen,
Holzikofenweg 36, 3003 Bern,
Beschwerdegegner.

Gegenstand
Bewilligung zur grenzüberschreitenden
Arbeitsvermittlung sowie zum
grenzüberschreitenden Personalverleih,

Beschwerde gegen das Urteil des
Bundesverwaltungsgerichts, Abteilung II, vom
11. Juni 2020 (B-270/2018, B-282/2018).

Sachverhalt:

A.

Mit Verfügung vom 8. Februar 2017 erteilte das Staatssekretariat für Wirtschaft (SECO) der A._____ GmbH (mit Sitz in U._____) eine unbefristete Bewilligung zur grenzüberschreitenden Arbeitsvermittlung und zum grenzüberschreitenden Personalverleih. Diese Bewilligung wurde mit Verfügung vom 21. Dezember 2017 um die Auflage ergänzt, dass keine Vermittlungs- und Verleihtätigkeiten an die B._____ AG und die B._____ -Unternehmensgruppe gestattet seien. Gleichentags erteilte das SECO der A._____ unter Vorbehalt derselben Auflage auch für eine Zweigniederlassung in Niedergösgen die unbefristete Bewilligung zur grenzüberschreitenden Arbeitsvermittlung und zum grenzüberschreitenden Personalverleih.

Hintergrund der verfügten Auflagen bildet der Umstand, dass mit A.C._____ einer der Anteilsinhaber an der A._____ Sohn des Verwaltungsratspräsidenten der B._____ AG und der D._____ AG bzw. der Delegierten des Verwaltungsrates der D._____ AG ist.

B.

Hinsichtlich der verfügten Auflagen (vgl. Bst. A hiervor) focht die A._____ die Verfügungen des SECO vom 21. Dezember 2017 beim Bundesverwaltungsgericht an. Dieses vereinigte die Verfahren und wies die Beschwerden der A._____ mit Urteil vom 11. Juni 2020 ab.

C.

Mit Beschwerde in öffentlich-rechtlichen Angelegenheiten vom 17. August 2020 gelangt die A._____ an das Bundesgericht. Sie ersucht darum, die Verfügungen vom 21. Dezember 2017 unter Aufhebung des Urteils des Bundesverwaltungsgerichts vom 11. Juni 2020 dahingehend anzupassen, dass ihr für die Ausübung des Personalverleihs und der Personalvermittlung keine Auflagen auferlegt würden.

Das SECO beantragt die Abweisung der Beschwerde. Das Bundesverwaltungsgericht verzichtet auf Vernehmung.

Erwägungen:

1.

Ausgangspunkt des vorliegenden Verfahrens bildete das von der Beschwerdeführerin an das SECO gerichtete Gesuch, ihr zusätzlich zu den von den zuständigen kantonalen Behörden erteilten Bewilligungen für die Personalvermittlung und den Personalverleih im Inland eine Bewilligung zur Auslandsvermittlung bzw. zum Auslandsverleih zu erteilen. Gegen den in dieser Sache ergangenen Endentscheid des Bundesverwaltungsgerichts ist die Beschwerde in öffentlich-rechtlichen Angelegenheiten zulässig (Art. 82 lit. a, Art. 83 e contrario, Art. 86 Abs. 1 lit. a BGG). Die Beschwerdeführerin ist zur Ergreifung dieses Rechtsmittels legitimiert (Art. 89 Abs. 1 BGG). Auf die frist- und formgerecht (Art. 100 Abs. 1 BGG, Art. 42 BGG) eingereichte Beschwerde ist einzutreten.

2.

2.1. Mit Beschwerde in öffentlich-rechtlichen Angelegenheiten kann eine Rechtsverletzung nach Art. 95 und 96 BGG gerügt werden. Das Bundesgericht wendet das Recht von Amtes wegen an (Art. 106 Abs. 1 BGG), doch prüft es, unter Berücksichtigung der allgemeinen Rüge- und Begründungspflicht (Art. 42 Abs. 1 und 2 BGG), grundsätzlich nur die geltend gemachten Vorbringen, sofern allfällige weitere rechtliche Mängel nicht geradezu offensichtlich sind (BGE 138 I 274 E. 1.6). Hinsichtlich der Verletzung von Grundrechten gilt eine qualifizierte Rügepflicht (Art. 106 Abs. 2 BGG; BGE 136 I 229 E. 4.1; 139 I 229 E. 2.2). In der Beschwerde ist klar und detailliert anhand der Erwägungen des angefochtenen Entscheids darzulegen, inwiefern diese verletzt worden sein sollen (BGE 143 II 283 E. 1.2.2; 142 III 364 E. 2.4). Auf bloss appellatorische Kritik am vorinstanzlichen Entscheid geht das Bundesgericht nicht ein (BGE 141 IV 369 E. 6.3).

2.2. Das Bundesgericht legt seinem Urteil grundsätzlich jenen Sachverhalt zugrunde, den die Vorinstanz festgestellt hat (Art. 105 Abs. 1 BGG). Eine Berichtigung oder Ergänzung der vorinstanzlichen Feststellungen ist zwar von Amtes wegen (Art. 105 Abs. 2 BGG) oder auf Rüge hin (Art. 97 Abs. 1 BGG) möglich. Von den tatsächlichen Grundlagen des vorinstanzlichen Urteils weicht das Bundesgericht jedoch nur ab, wenn diese offensichtlich unrichtig sind oder auf einer Rechtsverletzung im Sinne von Art. 95 BGG beruhen, und die Behebung des Mangels für den Verfahrensausgang zudem entscheidend sein kann (Art. 97 Abs. 1 BGG; BGE 142 I 135 E. 1.6).

3.

3.1. Die private Arbeitsvermittlung und der Personalverleih sind bewilligungspflichtig. Erteilt wird die Bewilligung im Grundsatz von den zuständigen kantonalen Behörden (Art. 2 Abs. 1 bzw. Art. 12 Abs. 1 des Bundesgesetzes vom 6. Oktober 1989 über die Arbeitsvermittlung und den Personalverleih [AVG; SR 823.11]). Wer regelmässig Arbeit ins oder aus dem Ausland vermittelt (Auslandsvermittlung) bzw. Personalverleih ins Ausland betreibt (Auslandsverleih), benötigt jedoch zusätzlich zur kantonalen Betriebsbewilligung eine Bewilli-

gung des SECO (Art. 2 Abs. 3 AVG und Art. 12 Abs. 2 AVG). Die Bewilligungen zur Auslandsvermittlung bzw. zum Auslandverleih (vgl. E. 1 hiervor) sind der Beschwerdeführerin vom SECO am 8. Februar 2017 zunächst ohne Auflage erteilt worden; mit Verfügung vom 21. Dezember 2017 hat das SECO die Bewilligungen sodann um die Auflage ergänzt, dass keine Vermittlungs- und Verleihtätigkeiten an die B._____ AG und die B._____-Unternehmensgruppe gestattet seien (vgl. Bst. A hiervor). Die Auflagen des SECO beziehen sich auf die erwähnten "Auslandsbewilligungen", deren Erteilung in die Kompetenz des SECO fällt. Streitgegenstand sind also Auflagen im Rahmen dieser Bewilligungen.

3.2. Nach Art. 3 Abs. 1 lit. c AVG ist für die Erteilung einer Bewilligung zur Arbeitsvermittlung unter anderem vorausgesetzt, dass der vermittelnde Betrieb "kein anderes Gewerbe betreibt, welches die Interessen von Stellensuchenden oder von Arbeitgebern gefährden könnte". Inhaltlich deckungsgleich setzt Art. 13 Abs. 1 lit. c AVG für die Bewilligung zum Personalverleih voraus, dass der verleihende Betrieb "kein anderes Gewerbe betreibt, welches die Interessen von Arbeitnehmern oder von Einsatzbetrieben gefährden könnte".

3.3. Unter Bezugnahme auf Art. 3 Abs. 1 lit. c bzw. Art. 13 Abs. 1 lit. c AVG hat der Bundesrat am 29. November 2013 die Verordnung vom 16. Januar 1991 über die Arbeitsvermittlung und den Personalverleih (AVV; SR 823.111) um zwei Bestimmungen ergänzt, welche die Voraussetzungen für die Bewilligungserteilung betreffen (AS 2013 5321) : Nach Art. 8 Abs. 3 AVV kann eine Bewilligung für die private Arbeitsvermittlung verweigert werden, wenn der Gesuchsteller Stellensuchende an Personen, von denen er nicht unabhängig ist, vermitteln will. Nach Art. 32 Abs. 2 AVV kann eine Bewilligung für den Personalverleih verweigert werden, wenn der Gesuchsteller Arbeitnehmer an Einsatzbetriebe verleihen will, von denen er nicht unabhängig ist. Die Vorinstanz stützt die von ihr bestätigten Auflagen auf die beiden vorgenannten Verordnungsbestimmungen ab (vgl. E. 4.4.1 des angefochtenen Urteils).

4.

Die Beschwerdeführerin erblickt in der vorinstanzlichen Bestätigung der verfügten Auflagen (vgl. Bst. A hier vor) eine Verletzung ihrer Wirtschaftsfreiheit (Art. 27 BV). Sie macht im Wesentlichen geltend, dass es den angeordneten Auflagen an einer gesetzlichen Grundlage fehle bzw. dass das in Art. 8 Abs. 3 und Art. 32 Abs. 2 AVV vorgesehene Unabhängigkeitserfordernis in ihrem Verhältnis zu den Unternehmen der B._____-Gruppe erfüllt sei (vgl. dazu E. 6 hiernach). Ferner bringt sie vor, dass die von ihr beanstandeten Auflagen unverhältnismässig seien (vgl. dazu E. 7 hiernach). Schliesslich rügt sie (summarisch) eine Gehörsverletzung (vgl. dazu E. 6.3.5.4 hiernach) sowie eine Verletzung des Gleichheitsgebots (vgl. dazu E. 8 hiernach).

5.

5.1. Die Wirtschaftsfreiheit umfasst insbesondere die freie Wahl des Berufes sowie den freien Zugang zu einer privatwirtschaftlichen Erwerbstätigkeit und deren freie Ausübung (Art. 27 Abs. 2 BV). Zentrales Element der freien Ausübung einer privatwirtschaftlichen Erwerbstätigkeit bildet die Vertragsfreiheit; von der Wirtschaftsfreiheit geschützt ist dabei unter anderem auch die Partnerwahlfreiheit (vgl. BGE 131 I 333 E. 4; 131 I 223 E. 4.1; 130 I 26 E. 4.3; Urteile 2C 990/2012, 2C 991/2012 vom 7. Mai 2013 E. 6.1; 2C 116/2011 vom 29. August 2011 E. 7.1; JOHANNES REICH, Grundsatz der Wirtschaftsfreiheit, Zürich/St. Gallen 2011, Rz. 127; KLAUS A. VALLENDER, in: St. Galler Kommentar zur Bundesverfassung, 3. Aufl. 2014, Art. 27 N 44).

5.2. Art. 27 BV ist im Zusammenhang mit Art. 94 Abs. 1 BV zu sehen. Danach dürfen Bund und Kantone prinzipiell nur Vorschriften erlassen, die mit dem Grundsatz der Wirtschaftsfreiheit im Einklang stehen (sog. grundsatzkonforme Massnahmen; vgl. VALLENDER, a.a.O., N. 4 f. zu Art. 94 BV). Als grundsatzkonform gelten Massnahmen, die dem Polizeigüterschutz dienen, sowie sozialpolitische Vorschriften und andere Eingriffe in die Wirtschaftsfreiheit, die nicht wirtschaftspolitisch motiviert sind (vgl. BGE 143 I 403 E. 5.2 mit Hinweisen). Sofern die Grundsatzkonformität eines Eingriffs in die Wirtschaftsfreiheit zu bejahen ist, ist sodann zu prüfen, ob dieser Eingriff nach den Kriterien von Art. 36 BV gerechtfertigt ist. Danach bedürfen Einschränkungen insbesondere einer gesetzlichen Grundlage (Art. 36 Abs. 1 BV; vgl. dazu E. 6 hiernach). Zudem müssen sie sich durch ein öffentliches Interesse oder durch den Schutz von Grundrechten Dritter rechtfertigen lassen (Art. 36 Abs. 2 BV) und verhältnismässig sein (Art. 36 Abs. 3 BV; vgl. dazu E. 7 hiernach). Der Kerngehalt ist

unantastbar (Art. 36 Abs. 4 BV).

5.3. Schwere Eingriffe in Grundrechte bedürfen nach Art. 36 Abs. 1 Satz 2 BV einer klaren und genauen Grundlage in einem formellen Gesetz (BGE 143 I 253 E. 6.1). Bei einem leichten Eingriff genügt eine kompetenzkonform erlassene Regelung im materiellen Sinne, d.h. in Form einer rechtsetzenden oder einer vollziehenden Verordnung (vgl. BGE 139 I 280 E. 5.1; 137 II 371 E. 6.2; 130 I 65 E. 3.3). Ob ein Grundrechtseingriff schwer wiegt, beurteilt sich nach objektiven Kriterien. Nicht entscheidend ist das subjektive Empfinden des Betroffenen (BGE 144 I 126 E. 5.1; 143 I 194 E. 3.2; 141 I 211 E. 3.2).

Das Erfordernis einer gesetzlichen Grundlage (vgl. E. 5.3 hiavor) gilt grundsätzlich auch für Bedingungen und Auflagen, die einem Verwaltungsakt als Nebenbestimmungen beigelegt sind (BGE 146 II 335 E. 6.3; 121 II 88 E. 3a; Urteile 1C 587/2018 vom 18. September 2019 E. 3.3; 1C 476/2016 vom 9. März 2017 E. 2.6).

5.4. Das Verhältnismässigkeitsprinzip (Art. 36 Abs. 3 BV) verlangt, dass eine Massnahme für das Erreichen des im öffentlichen oder privaten Interesse liegenden Ziels geeignet und erforderlich ist und sich für die Betroffenen in Anbetracht der Schwere der Grundrechtseinschränkung als zumutbar erweist (vgl. BGE 146 I 157 E. 5.4; 140 I 2 E. 9.2.2; Urteil 1C 489/2015 vom 25. Februar 2016 E. 3.2).

6.

6.1. Die Beschwerdeführerin als juristische Person des schweizerischen Rechts kann sich ohne Weiteres auf die Wirtschaftsfreiheit berufen (BGE 135 I 130 E. 4.2). Die strittigen Auflagen, die Vermittlungs- und Verleihfähigkeiten an die B._____ AG sowie die B._____-Unternehmensgruppe untersagen, auferlegen der Beschwerdeführerin de facto ein Kontrahierungsverbot mit einem Teil ihrer Kundschaft. Die Vorinstanz hat deshalb zu Recht erkannt, dass vorliegend von einem Eingriff in die Wirtschaftsfreiheit auszugehen ist (vgl. E. 4.1 hiavor und E. 5.1 des angefochtenen Entscheids). Ebenfalls beizupflichten ist der Vorinstanz, dass die strittigen Auflagen grundsatzkonform sind (vgl. E. 4.2 hiavor und E. 5.1 des angefochtenen Entscheids), dienen doch Art. 8 Abs. 3 und Art. 32 Abs. 2 AVV, auf welche sich die streitgegenständlichen Auflagen abstützen (vgl. E. 3.3 hiavor), nach den Materialien ausdrücklich dem Schutz von Arbeitnehmern, die Vermittlungsdienstleistungen in Anspruch nehmen bzw. verliehen werden (vgl. SECO, Erläuterungen zur Änderung der Arbeitsvermittlungsverordnung vom 23. Oktober 2013, S. 2 und S. 5).

6.2. Strittig ist vorliegend, ob die verfügten Auflagen einen schweren Eingriff in die Wirtschaftsfreiheit der Beschwerdeführerin darstellen.

6.2.1. Bezüglich der Frage der Eingriffsschwere stellte die Vorinstanz fest, dass die strittigen Auflagen schon aufgrund ihrer Rechtsnatur als Nebenbestimmungen zu den erteilten Bewilligungen keinen schweren Eingriff in die Wirtschaftsfreiheit darstellen könnten (vgl. E. 5.2 des angefochtenen Urteils).

6.2.2. Allein mit der Feststellung der Vorinstanz, dass die strittigen Auflagen Nebenbestimmungen einer Verfügung bilden (vgl. E. 6.2.1 hiavor), ist über die Schwere des in Frage stehenden Grundrechtseingriffs (vgl. E. 5.4 hiavor) noch nichts Entscheidendes ausgesagt. Es ist - beispielsweise bei industriellen Zuliefererbetrieben - keineswegs selten, dass das wirtschaftliche Gedeihen eines Unternehmens von den Geschäften mit einigen wenigen Abnehmern abhängig ist, die grosse Teile zum Umsatz besteuern. Wird in einer solchen Konstellation als Nebenbestimmung zu einer Bewilligung ein (faktisches) Kontrahierungsverbot mit einem der wichtigsten Vertragspartner ausgesprochen, dürfte dies regelmässig einen schweren Eingriff in die Wirtschaftsfreiheit darstellen, zumal damit die wirtschaftliche Weiterführung des Betriebs unter Umständen ernstlich in Frage gestellt sein kann (vgl. in diesem Zusammenhang auch die ständige bundesgerichtliche Rechtsprechung, wonach ein schwerer Grundrechtseingriff vorliegt, wenn einer Person - allenfalls auch nur vorübergehend [vgl. Urteile 2C 32/2017 vom 22. Dezember 2017 E. 4.3; 2P.238/2006 vom 11. Januar 2007 E. 2.2]- untersagt wird, ihrer angestammten Erwerbstätigkeit nachzugehen [vgl. Urteile 2C 1130/2018 vom 1. Februar 2019; 2C 500/2012 vom 22. November 2012 E. 3.2]).

6.2.3. Die Beschwerdeführerin macht geltend, ihr Tätigkeitsfeld sei regional begrenzt und die B._____-

Gruppe sei ein wichtiger Kunde für sie. Dem steht die Aussage des SECO gegenüber, dass die Beschwerdeführerin die Möglichkeit habe, ihre Dienstleistungen im Bereich der Personalvermittlung und des Personalverleihs einem grossen Kreis von Unternehmen anzubieten und sich nicht auf bestimmte Branchen beschränken müsse. Eine abschliessende Würdigung lässt sich aufgrund der Feststellungen im angefochtenen Urteil nicht treffen, ist angesichts der nachfolgenden Ausführungen jedoch auch entbehrlich, zumal sich die streitbetreffenden Auflagen auf eine formell-gesetzliche Grundlage (vgl. Art. 36 Abs. 1 BV) zurückführen lassen (E. 6.3 hiernach).

6.3. Zu klären ist nachfolgend, ob Art. 8 Abs. 3 AVV und Art. 32 Abs. 2 AVV kompetenzgemäss zustandegekommen sind (vgl. E. 5.3 hiervor). Die Beschwerdeführerin macht in diesem Zusammenhang geltend, die beiden Verordnungsbestimmungen überschritten den durch Art. 3 Abs. 5 und Art. 13 Abs. 4 AVG abgesteckten gesetzlichen Rahmen; ihnen sei daher die Anwendung zu versagen.

6.3.1. Die Vorinstanz bejahte die Vereinbarkeit von Art. 8 Abs. 3 AVV und Art. 32 Abs. 2 AVV mit dem übergeordneten Gesetzesrecht im Wesentlichen mit der folgenden Begründung:

Art. 3 Abs. 5 und Art. 13 Abs. 4 AVG räumten dem Bundesrat mit der Ermächtigung, die "Einzelheiten" zu regeln, einen sehr weiten Ermessensspielraum ein. Die Regelungskompetenz sei thematisch zwar auf die Bewilligungsvoraussetzungen beschränkt, gehe nach dem Wortlaut aber über eine allgemeine Ausführungsbestimmung hinaus, was sich insbesondere an einem Vergleich dieser Bestimmungen mit Art. 41 Abs. 1 AVG zeige. Unter "Einzelheiten" seien mithin nicht bloss Vollzugsbestimmungen zu verstehen, sondern vervollständigende Regelungen, die der Bundesrat in einer unselbständigen Verordnung mit gesetzesändernder Funktion erlasse (vgl. E. 4.4.2 des angefochtenen Entscheids).

Die Konkretisierungsbedürftigkeit der gesetzlichen Regelung - so die Vorinstanz weiter - sei bereits bei der Gesetzesrevision im Jahr 1985 bekannt gewesen; in der Botschaft sei in diesem Sinne festgehalten worden, dass das Gesetz weiterer Ausführungsvorschriften auf Verordnungsstufe bedürfe. Was die Bewilligungsvoraussetzungen von Art. 3 Abs. 1 lit. c AVG und Art. 13 Abs. 1 lit. c AVG anbelange, gehe aus der Botschaft hervor, dass die Gefährdungsgründe nur beispielhaft aufgezählt würden und einer verordnungsrechtlichen Konkretisierung bedürften (vgl. E. 4.4.3 des angefochtenen Entscheids).

In systematischer Hinsicht - so die Vorinstanz weiter - sei festzuhalten, dass Art. 8 und Art. 32 AVV über Marginalie und Inhalt ausdrücklich Bezug auf diejenigen betrieblichen Voraussetzungen nehmen würden, die das Gesetz in Art. 3 Abs. 1 lit. c und Art. 13 Abs. 1 lit. c AVG regle. Die Bezugnahme erfolge dadurch, dass die Gefahr der fehlenden Unabhängigkeit inhaltlich am Betrieb angeknüpft werde, der "die Interessen [der Betroffenen] gefährden könne". Dadurch werde keine andere Voraussetzung geschaffen; es sei vielmehr dieselbe Voraussetzung, die durch die Verordnungsbestimmung näher konkretisiert werde (vgl. E. 4.4.4 des angefochtenen Entscheids).

Schliesslich seien die Verordnungsbestimmungen auch durch den Gesetzeszweck gedeckt. Art. 1 lit. c AVG sehe vor, dass das AVG dem Schutz der Arbeitnehmer diene, welche die private oder die öffentliche Arbeitsvermittlung oder den Personalverleih in Anspruch nähmen; es liege auf der Hand, dass die Interessen dieser Arbeitnehmer gefährdet seien, wenn die Personalvermittler bzw. Personalverleiher gegenüber der Drittpartei nicht unabhängig seien (vgl. E. 4.4.5 des angefochtenen Entscheids).

Insgesamt würden mit dem Verweigerungsgrund der fehlenden Unabhängigkeit - so die Vorinstanz abschliessend - weder neue Pflichten statuiert noch Rechte zusätzlich beschränkt; der bereits im Gesetz figurierende Erlaubnisvorbehalt werde vielmehr durch negative Abgrenzung konkretisiert und verdeutlicht (vgl. E. 4.4.6 des angefochtenen Entscheids). Art. 8 Abs. 3 und Art. 32 Abs. 2 AVV bewegten sich damit innerhalb des gesetzlichen Rahmens (E. 4.5 des angefochtenen Entscheids).

6.3.2. Nachdem die Vorinstanz darauf Bezug nimmt, dass die Interessen von verliehenen Arbeitnehmern im Dreiecksverhältnis zu Personalverleiher und Einsatzbetrieb besonders gefährdet seien (vgl. E. 6.3.1 [fünfter Absatz]hiervor), und in der Geschäftsbeziehung zwischen der Beschwerdeführerin und den Unternehmen der B._____-Gruppe der Personalverleih im Vordergrund steht, rechtfertigen sich vorab einige Ausführungen zur besonderen Stellung verliehener Arbeitnehmer.

6.3.2.1. Der Personalverleih besteht in der gewerbsmässigen und üblicherweise gewinnorientierten Überlas-

sung von Arbeitskräften an Einsatzbetriebe (Art. 29 Abs. 1 AVV). Im Rahmen des Verleihvertrags verpflichtet sich der Personalverleiher dazu, Arbeitnehmer sorgfältig auszuwählen und gegen Entgelt dem Einsatzbetrieb unter Einräumung wesentlicher Weisungsbefugnisse zu überlassen (vgl. dazu und zum Folgenden Urteil 2C 356/2012 vom 11. Februar 2013 E. 3.1). Der entlehene Arbeitnehmer wird in die Betriebsorganisation des Entleihers eingegliedert, wobei Letzterem dadurch die Möglichkeit eröffnet wird, Personen wie Arbeitnehmer zu beschäftigen, ohne mit ihnen ein Arbeitsverhältnis einzugehen. Das Arbeitsverhältnis mit dem Verleiher besteht fort (vgl. für einen Überblick Roland Bachmann, Verdeckter Personalverleih: Aspekte zur rechtlichen Ausgestaltung, zur Bewilligungspflicht, zum Konzernverleih und zum Verleih mit Auslandsberührung, ArbR 2010, S. 53 ff., S. 55 ff.).

6.3.2.2. Der Personalverleih umfasst die Temporärarbeit, die Leiharbeit und das gelegentliche Überlassen von Arbeitnehmern an Einsatzbetriebe (Art. 27 Abs. 1 AVV). Im Vordergrund des vorliegenden Falls steht die Temporärarbeit (vgl. S. 18 der Beschwerde und Zusammenarbeitsvertrag zwischen der B. _____ AG und der Beschwerdeführerin vom 13. November 2015 [Art. 105 Abs. 2 BGG]). Bei dieser sind Zweck und Dauer des Arbeitsvertrages zwischen dem verleihenden Betrieb als Arbeitgeber und dem verliehenen Arbeitnehmer auf einen einzelnen Einsatz bei einem Einsatzbetrieb beschränkt (Art. 27 Abs. 2 AVV; vgl. Urteil 2C 356/2012 vom 11. Februar 2013 E. 3.4). Daneben besteht zwischen diesen Parteien regelmässig ein Rahmenvertrag, in dem die allgemeinen Anstellungsbedingungen geregelt werden (vgl. BACHMANN, a.a.O., S. 70; GREUB, a.a.O., S. 612), was nichts daran ändert, dass das Risiko fehlender Arbeitseinsätze beim Arbeitnehmer verbleibt (vgl. NATHALIE STOFFEL, in: Biaggini/Häner/Saxer/Schott [Hrsg.], Fachhandbuch Verwaltungsrecht, Zürich 2015, S. 731 ff., S. 734, S. 750, m.H.).

6.3.2.3. Den Vorteilen des Personalverleihs, welche insbesondere in der höheren Flexibilität von Arbeitgeber und Arbeitnehmer und in der Brückenfunktion von der Erwerbslosigkeit hin zu einer Erwerbstätigkeit gesehen werden (vgl. STOFFEL, a.a.O., S. 734), stehen verleihtypische Gefahren gegenüber, welche auf die Struktur dieses Arbeitsmodells als Dreipersonenverhältnis zurückzuführen sind: Da der Leiharbeiter seine tägliche Arbeit in einem Betrieb leistet, zu dem er in keinem Arbeitsverhältnis steht, kann die Frage aufkommen, wie arbeitsrechtliche Ansprüche geltend gemacht und minimale Arbeitsbedingungen durchgesetzt werden können. Zudem sind aufgrund der oftmals kurzen Einsatzdauer und der - damit verbundenen - geringfügigen sozialen und organisatorischen Integration des Arbeitnehmers in den Einsatzbetrieb die Aufstiegschancen der verliehenen Arbeitnehmer limitiert (vgl. FABIAN LOOSER, Der Personalverleih - Unter besonderer Berücksichtigung des GAV Personalverleih, 2015, Rz. 36).

6.3.2.4. Mit der Unterstellung des Personalverleihs unter eine gewerbepolizeiliche Bewilligungspflicht (Art. 12 Abs. 1 AVG) sollte nach dem Willen des Gesetzgebers das Problem gemildert werden, dass Arbeitnehmer Mühe hatten, ihren Lohn ausbezahlt zu bekommen (vgl. Andreas Ritter, Das revidierte Arbeitsvermittlungsgesetz, 1994, S. 113); zudem sollten die Arbeitnehmer durch eine fachlich qualifizierte und rechtlich geregelte (Vermittlungs- und) Verleihtätigkeit (Art. 1 lit. a und c i.V.m. Art. 13 Abs. 1 und 2 AVG; vgl. Botschaft AVG, BB1 1985 III 556, S. 596) besser geschützt werden. Als zentrale Bestimmung zum Arbeitnehmerschutz gilt die Pflicht zur Hinterlegung einer Kautions, welche der Absicherung der Lohnansprüche der verliehenen Arbeitnehmenden bei Insolvenz dient (Art. 14 AVG; Art. 35 AVV).

Trotz dieser gesetzgeberischen Sicherungsmassnahmen führen flexible Arbeitsformen, wie sie von Personalverleihern - insbesondere in der Form der Temporärarbeit - regelmässig in Anspruch genommen werden, zu einer gewissen Prekarisierung der betroffenen Arbeitnehmer (vgl. Looser, a.a.O., S. 9 ff.; Ritter, a.a.O., S. 143) : Auf das Rechtsverhältnis zwischen Personalverleiher und Leiharbeiter finden zwar grundsätzlich die gleichen obligationen-, arbeits- und sozialversicherungsrechtlichen Bestimmungen Anwendung wie bei Direktangestellten; zudem hat der Gesetzgeber insbesondere mit Art. 19 AVG (Vorschriften zum Arbeitsvertrag) und 20 AVG (Unterstellung unter allgemein verbindliche Gesamtarbeitsverträge der Einsatzbetriebe) Vorschriften zum Schutz der Arbeitnehmer aufgestellt. Faktisch sind verliehene Arbeitnehmer jedoch vielfach schlechteren Anstellungsbedingungen unterstellt als Festangestellte in Normalarbeitsverhältnissen. Aufgrund ihrer zeitlich oftmals limitierten Arbeitseinsätze (vgl. E. 6.3.2.3 hiervor) besteht teilweise die Gefahr, dass sie sozialversicherungsrechtlicher Ansprüche verlustig gehen, zumal für die Versicherungsunterstellung - namentlich im Bereich der beruflichen Vorsorge - teilweise an die Dauer des

Arbeitsverhältnisses angeknüpft wird (vgl. Karin Kast, Der sozialversicherungsrechtliche Status privatrechtlich angestellter Arbeitnehmender in flexibilisierten Arbeitsverhältnissen: die Absicherung in den einzelnen Sozialversicherungszweigen im Vergleich zu den Arbeitnehmenden in Normalarbeitsverhältnissen, 2019, Rz. 44 und Rz. 303 ff.; vgl. jedoch immerhin Art. 1k lit. b der Verordnung vom 18. April 1984 über die berufliche Alters-, Hinterlassenen- und Invalidenvorsorge [BVV 2; SR 831.441.1]).

Zu Recht weist die Vorinstanz (in E. 5.4.1 des angefochtenen Urteils) ferner darauf hin, dass gewisse Vorschriften wie die kürzeren, auf Temporärarbeitnehmer anwendbaren Kündigungsvorschriften (Art. 19 AVG; vgl. dazu Krummenacher/Weibel in: Michael Kull [Hrsg.], Handkommentar Arbeitsvermittlungsgesetz, Bern 2014, Art. 19 N. 24 ff.), sich zu Ungunsten von verliehenen Arbeitnehmern auswirken können. Eine auf den Personalverleih zurückgehende Gefährdung der Arbeitnehmerinteressen kann sich schliesslich auch daraus ergeben, dass bei einer allfälligen GAV-Unterstellung dem verliehenen Arbeitnehmer im Gegensatz zum Festangestellten nur der Mindestlohn entrichtet wird.

6.3.3. Wie sich aus vorstehenden Erwägungen (vgl. E. 6.3.2.1 bis E. 6.3.2.4 hiervor) ergibt, bildet der Arbeitnehmerschutz insbesondere im Bereich verliehener Mitarbeiter ein gewichtiges öffentliches Interesse, dem sich der Gesetzgeber mit der Revision des AVG ausdrücklich angenommen hat (vgl. u.a. die Zweckbestimmung von Art. 1 lit. c AVG). Der Gedanke des Arbeitnehmerschutzes bildet auch den Hintergrund des Erlasses von Art. 8 Abs. 3 und Art. 32 Abs. 2 AVV (vgl. E. 6.1 hiervor und E. 6.3.3.4 hiernach). Art. 1 lit. c AVG als reine Zweckbestimmung stellt für sich genommen freilich keine hinreichende gesetzliche Grundlage für den Erlass von Art. 8 Abs. 3 und Art. 32 Abs. 2 AVV dar (vgl. BGE 139 II 460 E. 2.2). Zu prüfen ist hingegen, ob der Bundesrat sich für den Erlass dieser Bestimmungen - wie in den Marginalien zu diesen Bestimmungen angegeben - auf Art. 3 Abs. 1 lit. c bzw. Art. 13 Abs. 1 lit. c AVG abstützen konnte.

6.3.3.1. Ihrem Wortlaut nach nehmen Art. 3 Abs. 1 lit. c und Art. 13 Abs. 1 lit. c AVG auf die Ausübung eines vom Personalvermittler bzw. Personalverleiher betriebenen and eren Gewerbes Bezug. Rein grammatikalisch scheint damit von diesen Bestimmungen nur die von einem Parallelgewerbe des Vermittlers bzw. Verleihers ausgehende Gefährdung der Interessen der Arbeitnehmer erfasst. Was allerdings als Parallelgewerbe zu gelten hat, ist auslegungsbedürftig und einer näheren Konkretisierung auf Verordnungsstufe zugänglich; dasselbe gilt für die Frage, wann von einer Gefährdung der Arbeitnehmerinteressen auszugehen ist. Dass die gesetzliche Regelung nicht abschliessend ist, ergibt sich auch aus Art. 3 Abs. 5 AVG bzw. Art. 13 Abs. 4 AVG. Schon aufgrund einer grammatikalischen und systematischen Auslegung belassen Art. 3 Abs. 1 lit. c und Art. 13 Abs. 1 lit. c AVG dem Bundesrat als Verordnungsgeber einen erheblichen Gestaltungsspielraum für die nähere Konkretisierung der erwähnten Bewilligungsvoraussetzungen; damit kann insbesondere auch den veränderten Realitäten der Arbeitswelt Rechnung getragen werden (vgl. E. 5.3 hiervor).

6.3.3.2. Dass Art. 3 Abs. 1 lit. c und Art. 13 Abs. 1 lit. c AVG dem Bundesrat einen gewissen Regelungsspielraum einräumen (vgl. E. 6.3.3.1 hiervor), bestätigt sich, wenn die Entstehungsgeschichte des AVG und die (älteren) Ausführungsvorschriften zu diesen Bestimmungen mitberücksichtigt werden. In der Botschaft zur Revision des AVG wurde beispielhaft aufgeführt, wann ein vom Personalvermittler bzw. Personalverleiher parallel geführter Betrieb die Interessen der Arbeitnehmer gefährden kann ("z.B. wegen gesundheitlicher, sittlicher oder finanzieller Gefährdung der Kunden"; BBl 1985 III 445, 499 [worauf auch in BBl 1985 III 610 verwiesen wird]). Der Verordnungsgeber hat diese Überlegungen aufgenommen und weiter präzisiert: Nach dem anwendbaren Verordnungsrecht gehören zu den gefährdenden Parallelbetrieben insbesondere Vergnügungs- und Unterhaltsbetriebe sowie Heiratsvermittlungs- und Kreditinstitute (Art. 8 Abs. 2 AVV); solchen Betrieben wird generell das Potenzial für eine gesundheitliche, sittliche oder finanzielle Gefährdung des Kunden zugemessen (vgl. STOFFEL, a.a.O., 738, m.H.). In der Literatur wird ferner das Beispiel genannt, dass der Vermittler oder Verleiher auch noch Immobiliengeschäfte betreibe und den Arbeitnehmer damit

über die Vermietung einer Wohnung in eine zusätzliche Abhängigkeit führen könne (vgl. UELI GREUB, Personalverleih, in: Portmann/von Kaenel [Hrsg.], Fachhandbuch Arbeitsrecht, Zürich 2018, S. 607 ff., S. 615).

Schon im Gesetzgebungsverfahren ist nach dem Gesagten erkannt worden, dass die anzutreffenden Gefährdungslagen vielfältig sein können; eine Konkretisierung der Bewilligungsvoraussetzungen nach Art. 3 Abs. 1 lit. c und Art. 13 Abs. 1 lit. c AVG durch Verordnungsrecht ist damit im Gesetz selbst angelegt. Dies gilt nicht nur mit Blick auf das Kriterium der "Gefährdung", sondern auch mit Blick auf das Erfordernis des "Betriebs

eines anderen Gewerbes”.

6.3.3.3. Was die spezifische Gefährdungslage verliehener bzw. vermittelter Arbeitnehmer bei fehlender Unabhängigkeit bzw. einer gewissen Nähe zwischen Einsatzbetrieb und Personalverleiher (und damit den eigentlichen von Art. 8 Abs. 3 bzw. Art. 32 Abs. 2 AVV anvisierten Zweck) angeht, ist zu konstatieren, dass Einsatzbetriebe durch den jederzeit möglichen Rückgriff auf Leiharbeiter bzw. auf vermittelte Temporärangestellte geneigt sein könnten, die Stammebelegschaft auf das unabdingbare Minimum zu reduzieren. Die Wahrscheinlichkeit, dass auf diesem Weg vermehrt Arbeitnehmer ”aus der relativen sozialen Sicherheit auf Dauer angelegter Arbeitsverhältnisse in die Position benachteiligter Randbelegschaften” abgedrängt werden (vgl. insbesondere E. 6.3.2.2 und 6.3.2.4 hiavor; Ritter, a.a.O, S. 30), stiege damit erheblich an.

Hinzu kommt, dass Vermittlungsbetriebe im Regelfall ein Interesse daran haben, für den Stellensuchenden einen möglichst hohen Lohn auszuhandeln, jedenfalls soweit auf dieser Grundlage ihre ”Provision” berechnet wird; in gleicher Weise haben verleihende Betriebe einen Anreiz, vom Einsatzbetrieb ein möglichst hohes Entgelt für die Vermittlung zu vereinnahmen, was ihnen wiederum die Ausrichtung höherer Löhne an die Arbeitnehmer ermöglicht (vgl. E. 6.3.2.1 hiavor). Diese Mechanismen, die sich im Bereich der Temporärarbeit (auch) zugunsten der Arbeitnehmer auswirken, sind zumindest teilweise ausgehebelt, wenn zwischen verleihendem bzw. vermittelndem Betrieb auf der einen Seite und Einsatzbetrieb auf der anderen Seite kein Interessengegensatz mehr besteht, weil eine enge wirtschaftliche bzw. persönliche Verflechtung zwischen den beiden Seiten besteht. Art. 8 Abs. 3 und Art. 32 Abs. 2 AVV, die einem derartigen Ungleichgewicht der Interessen im Dreiecksverhältnis zum Arbeitnehmer (vgl. für den Personalverleih E. 6.3.2.1 hiavor) entgegenwirken sollen, bewegen sich mithin innerhalb der Wertungen, die der Gesetzgeber bei Erlass des AVG getroffen hat (vgl. dazu E. 6.3.2.3 und 6.3.3 hiavor).

6.3.4. Das in Art. 8 Abs. 3 und Art. 32 Abs. 2 AVV geregelte Erfordernis, dass Vermittlungs- bzw. Verleihbetrieb auf der einen Seite und Einsatzbetrieb auf der anderen Seite voneinander unabhängig sein müssen, ist nach dem Gesagten zumindest insoweit mit dem Gesetz zu vereinbaren, als es (restriktiv) so gelesen wird, dass keine enge wirtschaftliche bzw. persönliche Verflechtung zwischen verleihendem bzw. vermittelndem Betrieb und Einsatzbetrieb bestehen darf (vgl. E. 6.3.3.3 hiavor). Ähnliche Überlegungen bewogen den Bundesrat zum Erlass der Bestimmungen: In den dazu erlassenen Erläuterungen führte das SECO aus, es gelte zu verhindern, dass ein Unternehmer, welcher einen gefährdenden Parallelbetrieb führe, die Vermittlungs- bzw. Verleihtätigkeit von einem Familienmitglied oder einer anderen nahestehenden Person ausführen lasse (vgl. SECO, Erläuterungen zur Arbeitsvermittlungsverordnung vom 23. Oktober 2013, S. 2 und S. 5); ausgeschlossen werden sollte letztlich, dass ein- und dieselbe Person über ihren wirtschaftlichen Einfluss bzw. über persönliche Beziehungen einen bestimmenden Einfluss sowohl im Vermittlungs- bzw. Verleihunternehmen, als auch in einem Parallelbetrieb ausübt (vgl. für dieses Beispiel MARC PH.

PRINZ, Entsendung und Personalverleih, in: Thomas Rihm [Hrsg.], Internationales Arbeitsrecht der Schweiz, 2020, S. 233 ff., S. 249), und so eine Interessenvermischung resultiert, die sich zulasten der Arbeitnehmer auswirken kann.

6.3.5. Entgegen der Beschwerdeführerin besteht nach dem oben Ausgeführten eine genügende gesetzliche Grundlage für die von der Vorinstanz bestätigte Auflage. Eine andere Frage ist, ob es zwischen der Beschwerdeführerin und den Unternehmen der B._____-Unternehmensgruppe tatsächlich - wie von der Vorinstanz angenommen (vgl. E. 6.2.4 des angefochtenen Urteils) - an der erforderlichen Unabhängigkeit fehlt.

6.3.5.1. Auszugehen ist diesbezüglich von folgendem Sachverhalt (vgl. E. 6.2.3 des angefochtenen Urteils) : Einzelzeichnungsberechtigte Gesellschafter der Beschwerdeführerin sind E.____ und A.C.____. A.C.____ hält die Mehrheit der Stammanteile der Beschwerdeführerin. Sein Vater ist Verwaltungsratspräsident der D.____ AG sowie weiterer Tochterunternehmen der D.____, namentlich der B.____ AG. Die Mutter von B.C.____ ist Delegierte des Verwaltungsrates der B.____ AG. Sie amtiert auch als Verwaltungsrätin der D.____ (vgl. E. 6.2.3 des angefochtenen Urteils).

6.3.5.2. Aufgrund der vorstehend (vgl. E. 6.3.5.1 hiavor) dargelegten familiären Verflechtungen besteht vorliegend die Gefahr, dass sich die Unternehmen der B.____-Gruppe über die Beschwerdeführerin einen Pool

ständiger Leiharbeiter zur Verfügung halten, um so deren Festanstellung zu umgehen; dies zu vermeiden, ist Zweck von Art. 8 Abs. 3 bzw. Art. 33 Abs. 2 AVV. Für A.C._____ als Mehrheitsgesellschafter der Beschwerdeführerin bestehen ferner erheblich verminderte wirtschaftliche Anreize dafür, den Lohn des durch die Beschwerdeführerin an die Unternehmen der B._____-Gruppe vermittelten Personals zulasten der Unternehmen der B._____-Gruppe zu optimieren, zumal er selbst schon Anteile an diesen Unternehmen halten dürfte bzw. zumindest als Erbe seiner Eltern - dannzumal in fünfter Generation - unmittelbar am wirtschaftlichen Erfolg der B._____-Unternehmensgruppe partizipieren wird (die B._____-Gruppe selbst bezeichnet sich als "Familienunternehmen, das in 4. Generation von B.C._____ und C.C._____ geführt wird" [vgl. <<https://www....>>, zuletzt abgerufen am 13. September 2021]). Im Bereich des Personalverleihs fehlt es analog an einem Anreiz, mit dem Einsatzbetrieb ein möglichst hohes Entgelt auszuhandeln (vgl. zu diesem üblicherweise anzutreffenden Anreizmechanismus E. 6.3.3.3 hiavor).

6.3.5.3. Der aktenkundige Zusammenarbeitsvertrag zwischen der Beschwerdeführerin und der B._____ AG vom 13. November 2015 (Art. 105 Abs. 2 BGG) bestätigt das Vorliegen einer für das verliehene Personal nachteiligen Vermischung der Interessensphären von verleihendem Unternehmen und Einsatzbetrieb: Unter der Rubrik "Tarif" wird dort festgehalten, dass die Beschwerdeführerin ihre Mitarbeitenden "gemäss den Vorgaben der B._____ AG verleiht", was die üblichen Verhältnisse zwischen verleihendem Betrieb und Einsatzbetrieb gewissermassen umkehrt. Ebenso wird in Ziff. 6 des Vertrags der Lohn der temporären Mitarbeitenden mit der B._____ AG geregelt, obschon die Festlegung des Lohns an sich ausschliesslich in den Zuständigkeitsbereich der Beschwerdeführerin als Arbeitgeberin gehörte (und letztlich über ihre Gewinnmarge bestimmt).

6.3.5.4. Insgesamt ist vor dem dargelegten Hintergrund bundesrechtlich nicht zu beanstanden, dass die Vorinstanz davon ausging, dass zwischen den Unternehmen der B._____-Unternehmensgruppe und der Beschwerdeführerin nicht die erforderliche Unabhängigkeit im Sinne von Art. 8 Abs. 3 und Art. 32 Abs. 2 AVV bestehe. Zusätzliche Beweisabnahmen waren nicht erforderlich, um zu diesem Schluss zu kommen, und es ist auch nicht davon auszugehen, dass die Anhörung von Mitarbeitern der B._____ AG zu einer anderen Würdigung geführt hätte; die in diesem Zusammenhang von der Vorinstanz vorgenommene antizipierte Beweiswürdigung ist unter gehörsrechtlichen Aspekten (Art. 29 Abs. 2 BV) nicht zu beanstanden. Soweit die Beschwerdeführerin geltend macht, es sei mit Blick auf das Unabhängigkeitserfordernis willkürlich und rechtsungleich, wenn ihr der Personalverleih an die Unternehmen der B._____-Gruppe verwehrt werde, während sog. "Staffing-Firmen" Bewilligungen für den Personalverleih im Konzernverhältnis erhielten, ist darauf hinzuweisen, dass die Ausgangslage für die Bewilligungserteilung an solche "Staffing-Firmen" eine andere ist: Unternehmen, die konzernintern Personal überlassen, verleihen ihr Personal in aller Regel in Form der Leiharbeit. Bei dieser Form des Personalverleihs wird der Arbeitsvertrag zwischen der Verleiherin und dem Arbeitnehmer auf eine von den einzelnen Einsätzen unabhängige Zeit abgeschlossen (Art. 27 Abs. 3 lit. b AVV). Die Länge des Einsatzes korrespondiert nicht mit der Länge des Arbeitsvertrags; das Risiko für fehlende Einsätze liegt grundsätzlich bei der "Staffing-Firma" als Arbeitgeberin (vgl. STOFFEL, a.a.O., S. 750). Überdies finden die kurzen Kündigungsfristen von Art. 19 Abs. 4 AVG auf die Leiharbeit keine Anwendung (Art. 49 AVV); diesbezüglich gelten vielmehr die allgemeinen Kündigungsvorschriften des Obligationenrechts. Das SECO weist denn in seiner Vernehmlassung auch darauf hin, dass im Rahmen der Gesuchsprüfung mit Blick auf Art. 13 Abs. 1 lit. c AVG i.V.m. Art. 32 Abs. 2 AVV jeweils geprüft werde, ob Leiharbeitsverträge vorlägen, und die Bewilligung verweigert werde, wenn konzernintern Temporärarbeit angeboten werde (vgl. Rz. 18 der Vernehmlassung).

6.3.5.5. Was schliesslich das Argument der Beschwerdeführerin angeht, die strittigen Auflagen seien zu unpräzise, weil nicht abgegrenzt werden könne, welche Gesellschaften zur "B._____-Unternehmensgruppe" gehörten, ist darauf hinzuweisen, dass die Beschwerdeführerin selbst Verträge unterzeichnet hat, in welchen auf die "B._____-Gruppe" Bezug genommen wird (vgl. angefochtenes Urteil, E. 6.1.3; Zusammenarbeitsvertrag vom 13. November 2015, Ziff. 1). Insofern ist der Einwand der Beschwerdeführerin, die sich überdies das Wissen ihres familiär mit der B._____-Unternehmensgruppe verbundenen Mehrheitsanteilshabers anrechnen lassen muss, geradezu rechtsmissbräuchlich. In der Sache ist klar, dass sich die Auflage des SECO auf alle mit der B._____ AG und der B._____-Unternehmensgruppe verbundenen Unternehmen bezieht, und zwar insoweit, als eine enge wirtschaftliche bzw. personelle Verflechtung besteht (vgl. E. 6.3.4 hiavor);

vgl. auch E. 6.1.3 des angefochtenen Urteils).

7.

In Bezug auf die Verhältnismässigkeit führt die Beschwerdeführerin aus, die Interessen der betroffenen Arbeitnehmer seien schon dadurch geschützt, dass ein Gesamtarbeitsvertrag (GAV) Personalverleih bestehe. Ferner seien mit den streitbetroffenen Auflagen die härtesten aller denkbaren Massnahmen verfügt worden; eine mildere Massnahme wäre ihrer Auffassung nach möglich gewesen, indem das SECO die Wirkung der Auflagen daran angeknüpft hätte, dass "der allgemeinverbindlich erklärte GAV für den Personalverleih endet und ein vertragsloser Zustand eintritt".

7.1. Die Vorinstanz erwog diesbezüglich, dass der vom Bundesrat letztmals per 29. März 2016 für allgemeinverbindlich erklärte GAV Personalverleih ein befristeter privater Vertrag sei, der jederzeit gekündigt, abgeändert oder nicht verlängert werden könne. Ausserdem schliesse der GAV die Gefährdung der betroffenen Arbeitnehmer durch Abhängigkeiten der beteiligten Parteien im Dreiecksverhältnis nicht aus. Im Bereich des Personalverleihs bestehe zumindest eine gewisse Gefahr, dass den Arbeitskräften, weil sich die Beschwerdeführerin wie eine "Inhouse-Verleiherin" betätige, die Möglichkeit einer Festanstellung mit längeren Kündigungsfristen, evtl. höherem Lohn, Lohnfortzahlung bei Unfall und Unterstellung unter die berufliche Vorsorge entgehe. Im Bereich der Personalvermittlung sei zumindest fraglich, ob die Interessen der Vermittelten durch die Beschwerdeführerin gegenüber den Unternehmen der B._____Gruppe optimal vertreten werden könnten. Die Auflagen seien damit geeignet, den Schutz der Arbeitnehmer sicherzustellen, welche die Arbeitsvermittlung oder den Personalverleih der Beschwerdeführerin in Anspruch nähmen (vgl. E. 5.3 und E. 5.4.1 des angefochtenen Urteils). Eine mildere Massnahme - insbesondere in Form einer zeitlichen

Einschränkung oder einer Beschränkung auf bestimmte Gruppengesellschaften - sei nicht ersichtlich; im Verhältnis zu der gestützt auf Art. 8 Abs. 3 und Art. 32 Abs. 2 AVV bestehenden Möglichkeit der Bewilligungsverweigerung erschienen sie ohnehin schon als weniger einschneidende Massnahmen (vgl. E. 5.4.2 des angefochtenen Urteils). Und schliesslich sei die Auflage auch zumutbar, da sie sich nur auf die festgelegte Konstellation beziehe und der Beschwerdeführerin darüber hinaus die grenzüberschreitende Personalvermittlung und der grenzüberschreitende Personalverleih erlaubt würden (vgl. E. 5.4.3 des angefochtenen Urteils).

7.2. Was die Beschwerdeführerin diesen Ausführungen entgegenhält, überzeugt nicht. Zunächst ist darauf hinzuweisen, dass der GAV Personalverleih sich nicht auf die Arbeitsvermittlung bezieht; insoweit kann die Beschwerdeführerin deshalb zum vornherein nichts aus dem erwähnten GAV ableiten. Im Übrigen mag der GAV Personalverleih zwar - wie auch Art. 8 Abs. 3 und Art. 32 Abs. 2 AVV - ebenfalls auf den Schutz verliehener Arbeitnehmer abzielen; dies hindert den Gesetzgeber bzw. den Bundesrat als Verordnungsgeber jedoch nicht daran, Schutzmassnahmen vorzusehen, die er im Dreiecksverhältnis zwischen verleihendem bzw. vermittelndem Betrieb, Arbeitnehmer und Einsatzbetrieb für grundsätzlich erforderlich erachtet. Die Beschwerdeführerin legt im Übrigen nicht dar, inwiefern alleine der GAV Personalverleih eine Benachteiligung der von ihr an die Unternehmen der B._____Gruppe verliehenen Arbeitnehmer verhindern würde; die drohende Benachteiligung liegt entgegen ihren Andeutungen keineswegs nur darin, dass die im GAV vorgesehenen Minimallöhne unterschritten werden könnten (vgl. dazu E. 6.3.3.3 hiervor). Die beanstandeten Auflagen sind damit sowohl geeignet als auch erforderlich, den anvisierten Zweck zu erfüllen. Dass die Auflagen zumutbar sind, wird in der Beschwerde im Übrigen nicht substantiiert bestritten. Die Verhältnismässigkeit der Auflagen ist zu bejahen.

8.

Eine Verletzung der Wirtschaftsfreiheit ist nach dem Gesagten nicht ersichtlich: Die von der Vorinstanz bestätigten Auflagen haben in Art. 3 Abs. 1 lit. c i.V.m. Art. 8 Abs. 3 AVV bzw. Art. 13 Abs. 1 lit. c AVG i.V.m. Art. 32 Abs. 2 AVV eine hinreichende gesetzliche Grundlage (vgl. E. 6 hiervor). Zudem dienen sie einem öffentlichen Interesse und sind verhältnismässig (vgl. E. 7 hiervor). Der Kerngehalt der Wirtschaftsfreiheit ist vorliegend nicht tangiert.

Die von der Beschwerdeführerin zusätzlich gerügte Verletzung des Rechtsgleichheitsgebots (Art. 8 Abs. 1 BV) kann nicht schon darin liegen, dass die Vorinstanz die hier interessierenden Fragen in einem früheren Fall (vgl. BVGer, Urteil B-753/2016 vom 20. September 2017) teilweise anders entschieden hat, als im hier angefochte-

nen Urteil; in einem isolierten anderslautenden Urteil kann auch keine Praxis erblickt werden, deren Aufgabe mit Blick auf den Vertrauensschutz (Art. 5 Abs. 2 BV) einer besonderen Rechtfertigung bedürfte (vgl. BGE 146 I 105 E. 5.2.2). Dies gilt umso mehr, als das Bundesgericht bisher nicht die Möglichkeit hatte, sich zur Rechtmässigkeit von Art. 8 Abs. 3 bzw. Art. 32 Abs. 2 AVV zu äussern (vgl. E. 6.2.1 hiavor). Damit erweist sich die Beschwerde unter allen Aspekten als unbegründet. Sie ist abzuweisen.

9.

Bei diesem Verfahrensausgang (vgl. E. 9 hiavor) wird die Beschwerdeführerin kostenpflichtig (Art. 66 Abs. 1 BGG). Parteientschädigungen sind nicht geschuldet (Art. 68 Abs. 3 BGG).**1*3*/20**

Demnach erkennt das Bundesgericht:

1.

Die Beschwerde wird abgewiesen.

2.

Die Gerichtskosten von Fr. 3'000.– werden der Beschwerdeführerin auferlegt.

3.

Dieses Urteil wird den Verfahrensbeteiligten und dem Bundesverwaltungsgericht, Abteilung II, schriftlich mitgeteilt.

Lausanne, 23. Dezember 2021

Im Namen der II. öffentlich-rechtlichen Abteilung
des Schweizerischen Bundesgerichts

Der Präsident: Seiler

Der Gerichtsschreiber: Brunner