



Abteilung II
B-1726/2020

Urteil vom 3. März 2021

Besetzung

Richter Francesco Brentani (Vorsitz),
Richter Pietro Angeli-Busi, Richter Pascal Richard,
Gerichtsschreiberin Andrea Giorgia Röllin.

Parteien

X. _____ AG,

_____,
vertreten durch Dr. Erich Bosshard, Rechtsanwalt,
_____,
Beschwerdeführerin,

gegen

Staatssekretariat für Wirtschaft SECO,
Personenfreizügigkeit und Arbeitsbeziehungen,
Holzikofenweg 36, 3003 Bern,
Vorinstanz.

Gegenstand

Arbeitsvermittlung, Einsetzung eines besonderen
Kontrollorgans.

Sachverhalt:**A.**

A.a Die X. _____ AG (im Folgenden: Beschwerdeführerin) ist eine Aktiengesellschaft mit Sitz in A. _____ (Kanton Zürich), die im Bereich der Dienstleistungserbringung im Personalsektor tätig ist (UID-Nr. CHE- _____).

A.b Mit Schreiben vom 13. Dezember 2018 und 11. Januar 2019 ersuchte die Beschwerdeführerin das Einigungsamt des Kantons Zürich um Einsetzung eines unabhängigen besonderen Kontrollorgans nach Art. 6 des Bundesgesetzes vom 28. September 1956 über die Allgemeinverbindlicherklärung von Gesamtarbeitsverträgen (AVEG, SR 221.215.311). Sie begründete dies im Wesentlichen mit einem Konflikt zwischen ihr und der Regionalen Paritätischen Berufskommission deutsche Schweiz für den Personalverleih (RPKD) über die Einsetzung eines Kontrollorgans.

Das Einigungsamt des Kantons Zürich leitete das Gesuch am 4./18. Februar 2019 zuständigkeitshalber an das Staatssekretariat für Wirtschaft SECO (nachfolgend auch: Vorinstanz) weiter. Dieses informierte die Beschwerdeführerin am 19. Februar 2019 über seine sachliche Zuständigkeit.

A.c In ihrer Stellungnahme vom 13. März 2019 ersuchte die Beschwerdeführerin die Vorinstanz darum, die Teilung der Kontrollkosten erst nach der Durchführung der Kontrolle zu klären. Daraufhin beantragte die RPKD in ihrer Stellungnahme vom 15. April 2019 unter anderem, dass die Beschwerdeführerin die Kosten der Kontrolle zu tragen habe. Hierauf begehrte die Beschwerdeführerin mit Stellungnahme vom 16. Mai 2019, dass die Kontrollkosten vollumfänglich der RPKD aufzuerlegen seien.

A.d Mit E-Mail vom 4. Juni 2019 schlug die Vorinstanz der Beschwerdeführerin vor, bei der Firma B. _____, C. _____, eine Offerte für die Durchführung der unabhängigen Kontrolle nach Art. 6 AVEG einzuholen, und bat um Rückmeldung, ob Einwände in Bezug auf die Unabhängigkeit dieser Firma bestünden.

A.e Am 24. Juni 2019 teilte die Beschwerdeführerin der Vorinstanz per E-Mail mit, keine Einwände gegen die Einholung einer Offerte bei der Firma B. _____ zu haben.

A.f Mit Schreiben vom 19. Juli 2019 teilte die Vorinstanz der Beschwerdeführerin die Absicht mit, die B._____ als besonderes Kontrollorgan einzusetzen, und gab der Beschwerdeführerin die Gelegenheit, zu der bei der B._____ eingeholten Offerte und den verschiedenen dazugehörigen Erläuterungen Stellung zu nehmen.

A.g Am 20. August 2019 schrieb die Beschwerdeführerin der Vorinstanz, sie sei mit der Höhe der Offerte nicht einverstanden. Sie sei als vergleichsweise kleine Firma nicht in der Lage, einen so hohen Betrag zu bezahlen. Sie werde ihrerseits mindestens eine Offerte einholen. Sollte sich bestätigen, dass sich sämtliche Offerten im Bereich der Kosten der B._____ bewegten, müsse eine nochmalige Lagebeurteilung vorgenommen werden. Die Beschwerdeführerin zeigte sich ausserdem befremdet, dass die B._____ Kontakt mit der RPKD aufgenommen habe.

A.h In ihrer E-Mail vom 26. August 2019 ersuchte die Vorinstanz die Beschwerdeführerin unter anderem um Mitteilung des Namens der Gesellschaft, bei welcher sie eine Offerte einzuholen beabsichtige.

A.i Mit E-Mail vom 28. August 2019 schrieb die Beschwerdeführerin der Vorinstanz, sie werde ihr ihren Vorschlag sobald wie möglich mitteilen.

A.j Am 20. September 2019 brachte die Vorinstanz der Beschwerdeführerin die zusätzlich bei der D._____ AG und der E._____ GmbH, beide in C._____, eingeholten Offerten zur Kenntnis und gab ihr Gelegenheit, sich zu äussern.

A.k Mit Schreiben vom 29. Oktober 2019 lehnte die Beschwerdeführerin die von der Vorinstanz unterbreiteten Offerten aus "verschiedenen, vor allem aber aus Kostengründen" ab. Gleichzeitig reichte sie eine Offerte der F._____ AG, C._____, ein, die sie zugleich aber ablehnte. Es sei für sie (aus Kostengründen) die erste Option, wenn die RPKD die G._____ AG, H._____, mit der Durchführung der Kontrolle bei ihr beauftrage und die Kontrollkosten übernehme. Sie – die Beschwerdeführerin – wäre bereit, im Voraus eine Erklärung zu unterschreiben, mit einer solchen Kontrolle ab der zweiten Januarhälfte 2020 einverstanden zu sein. Die Beschwerdeführerin stellte sodann eigene weitere Offerten in Aussicht, ohne mitzuteilen, bei wem sie diese einholen werde.

A.l Mit Schreiben vom 19. November 2019 begrüßte die RPKD den Vorschlag der Beschwerdeführerin vom 29. Oktober 2019. Sie sei grundsätz-

lich bereit, ihr allfällige Kontrollkosten nur im Rahmen von Art. 31^{bis} in Verbindung mit Anhang 2 des Reglements des Vereins "I. _____" aufzuerlegen. Die Voraussetzung für die Umsetzung des Vorschlags sei, dass die Beschwerdeführerin eine Vereinbarung zur reibungslosen Durchführung der Kontrolle unterzeichne.

A.m Hierauf schrieb die Vorinstanz der Beschwerdeführerin am 22. November 2019, das Gesuch um Einsetzung eines besonderen Kontrollorgans nach Art. 6 AVEG als erledigt zu betrachten, sollte es zu einer Vereinbarung zwischen der Beschwerdeführerin und der RPKD über die Kontrolle kommen.

A.n Daraufhin teilte die Beschwerdeführerin der Vorinstanz am 4. Dezember 2019 schriftlich mit, von der Beauftragung der G. _____ AG als Kontrollfirma auszugehen und den Erlass des entsprechenden Kontrollbeschlusses durch die Vorinstanz zu erwarten.

A.o Am 16. Dezember 2019 gab die Vorinstanz der Beschwerdeführerin schriftlich bekannt, dass der Inhalt der Vereinbarung zwischen der Beschwerdeführerin und der RPKD nicht Gegenstand des Verfahrens um Einsetzung eines besonderen Kontrollorgans nach Art. 6 AVEG sei. Die Vereinbarung sei eine rein zivilrechtliche Angelegenheit. Sie (die Vorinstanz) sei für die Überprüfung dieser Vereinbarung nicht zuständig. Sie habe lediglich im Sinn der Erbringung von guten Diensten für die Übermittlung der Dokumente gesorgt.

A.p Mit Schreiben vom 9. Januar 2020 informierte die RPKD die Vorinstanz, dass das Zustandekommen einer Vereinbarung zwischen ihr (der RPKD) und der Beschwerdeführerin nicht möglich scheine. Dem Antrag der Beschwerdeführerin vom 4. Dezember 2019 sei Folge zu leisten und es sei festzustellen, dass die Kontrollkosten zu Lasten der Beschwerdeführerin gingen.

A.q Am 29. Januar 2020 schrieb die Vorinstanz der Beschwerdeführerin, sie nehme Kenntnis davon, dass mit der RPKD keine Vereinbarung über die Durchführung einer Kontrolle zustande gekommen sei. Sie werde deshalb nun die Einsetzung eines besonderen Kontrollorgans verfügen.

A.r In ihrer Stellungnahme vom 4. Februar 2020 beantragte die Beschwerdeführerin die Durchführung der Kontrolle im Sinn der Vereinbarung (exklusiv der Frage der Klageanerkennung). Diese sei rechtsgültig.

B.

Am 21. Februar 2020 verfügte die Vorinstanz wie folgt:

- "1. Die Firma B._____, _____, wird als besonderes Kontrollorgan zur Durchführung einer Lohnbuchkontrolle bei der X._______ AG, _____, eingesetzt;
2. [Zeitraum der Durchführung der Lohnbuchkontrolle];
3. Kontrolliert werden folgende allgemeinverbindlich erklärten Artikel des GAV für den Personalverleih:
 - Lohnklasseneinteilung (Art. 19)
 - Mindestlohn (Art. 20)
 - 13. Monatslohn (Art. 18)
 - Arbeitszeiten, Überstunden und -zeiten, Lohnzuschläge (Art. 12, Art. 24, Art. 25)
 - Ferien (Art. 13)
 - Feiertage (Art. 14)
 - Kurzabsenzen (Art. 15, Prüfung im Rahmenarbeitsvertrag)
 - Einhaltung der EKAS-Richtlinien usw. (Art. 26)
 - Auswärtige Verpflegung (Art. 27)
 - Lohnfortzahlung bei Krankheit / Krankentaggeld-Versicherung (Art. 28 und Art. 29)
 - Verwendung der Überschussbeteiligung (Art. 29 Abs. 2 lit. a)
 - Berufliche Vorsorge (Art. 31)

[weitere Anordnungen zum Kontrollgegenstand];
4. [Pflicht zur Unterlagen- und Datenherausgabe und Auskunftserteilung];
5. [Zustellung des Kontrollberichts an die Vorinstanz];
6. Die Kontrollkosten gehen zu Lasten der X._______ AG, _____. Allfällige Mehrkosten gegenüber der Offerte der Firma B._____, die objektiv begründbar sind, gehen ebenfalls zu Lasten der X._______ AG, _____;
7. [Zustellung der Verfügung]."

Die Vorinstanz begründet ihre Verfügung im Wesentlichen damit, dass die B._____ die gesetzlichen Voraussetzungen für die Einsetzung als besonderes Kontrollorgan erfülle. Insbesondere sei die B._____ von der Beschwerdeführerin und der RPKD unabhängig. Zudem habe die B._____ die "tiefste", detaillierteste und am besten nachvollziehbare Offerte vorgelegt. Es lägen keine besonderen Umstände vor, um vom Grundsatz abzuweichen, wonach die Kontrollkosten zu Lasten des Arbeitgebers gingen, welcher eine besondere Kontrolle verlange.

C.

Gegen diese Verfügung hat die Beschwerdeführerin am 25. März 2020 vor dem Bundesverwaltungsgericht Beschwerde mit folgenden Begehren erhoben:

- "1. Die angefochtene Verfügung vom 21. Februar 2020 sei aufzuheben und an die Vorinstanz zur Neubeurteilung zurückzuweisen,
eventualiter
2. Es sei die G. _____ AG als unabhängiges Kontrollorgan einzusetzen und es sei über die Kostentragung zu entscheiden.
3. Alles mit Kosten- und Entschädigungsfolgen zu Lasten des Beschwerdefegners.
4. Es sei unter Berücksichtigung der bundesrätlichen Notstandsanordnungen eine zusätzliche Frist von 90 Tagen zur Ergänzung der Beschwerdefrist einzuräumen."

Die Vorinstanz habe Art. 6 AVEG verletzt. Sie habe keine Offerte der G. _____ AG eingeholt, obwohl die RPKD und sie – die Beschwerdeführerin – sich auf diese Firma als eine gemeinsame Kontrollstelle geeinigt hätten und die Vorinstanz mit dieser Einigung einverstanden gewesen sei. Die Offerte der B. _____ sei mehr als 100 % höher als die informell abgegebene Offerte der G. _____ AG. Zudem habe sie – die Beschwerdeführerin – die B. _____ mit Schreiben vom 20. August 2019 wegen möglicher Befangenheit als Kontrollorgan abgelehnt. Die Vorinstanz habe mit ihrem Vorgehen auch ihr rechtliches Gehör und den Grundsatz von Treu und Glauben verletzt und willkürlich gehandelt. Für die Verzögerung des Verfahrens sei die Vorinstanz alleine verantwortlich. Aufgrund einer möglichen Befangenheit hätte die Ressortleiterin Gesamtarbeitsverträge PAGA bei der Vorinstanz die angefochtene Verfügung nicht unterschreiben dürfen. Der Entscheid der RPKD, ein unabhängiges Kontrollorgan zu verlangen, beruhe auf besonderen Umständen. Demzufolge seien ihr – der Beschwerdeführerin – die Kontrollkosten ganz oder zumindest zum Teil zu erlassen.

D.

Die Vorinstanz beantragt in ihrer Vernehmlassung vom 19. Mai 2020 die Abweisung der Beschwerde. Sie habe die G. _____ AG nie als mögliches besonderes Kontrollorgan genannt. Stattdessen habe sie die Beschwerdeführerin unter anderem zur B. _____ als besonderes Kontrollorgan angehört. Die Tatsache, dass sie – die Vorinstanz – keine Offerte bei der G. _____ AG für die Durchführung einer besonderen Kontrolle eingeholt habe, verletze weder das rechtliche Gehör noch den Grundsatz von Treu

und Glauben noch Art. 6 AVEG. Die Beschwerdeführerin habe es trotz ihrer Mitwirkungspflicht bis zum Zeitpunkt der Beschwerdeerhebung unterlassen, sie – die Vorinstanz – über die Möglichkeit zu informieren, bei der G._____ AG eine deutlich günstigere Offerte einzuholen. Eine privatrechtliche Vereinbarung mit der RPKD sei vom Verwaltungsverfahren zur Einsetzung eines besonderen Kontrollorgans zu unterscheiden. Sie habe sich der Unabhängigkeit der B._____ von der RPKD versichert. Der Vorwurf einer Befangenheit der Ressortleiterin sei haltlos.

E.

Die Beschwerdeführerin wendet in ihrer Replik vom 11. Juni 2020 ein, die Vorinstanz habe sich über den klaren Wortlaut und den Sinn und Zweck von Art. 6 AVEG hinweggesetzt und anstelle der Vertragsparteien ein anderes Gremium angehört. Sie – die Beschwerdeführerin – habe mit Schreiben vom 29. Oktober 2019 ausdrücklich die G._____ AG als mögliche Kontrollstelle vorgeschlagen. Mit ihrem Vorgehen, weder die G._____ AG für eine Offerte anzufragen, noch ihr – der Beschwerdeführerin – Gelegenheit für einen neuen Vorschlag einer Kontrollstelle zu geben, habe die Vorinstanz sowohl gegen den Grundsatz des Handelns nach Treu und Glauben als auch gegen den Grundsatz des rechtlichen Gehörs verstossen. Es erscheine als völlig willkürlich, ausgerechnet bei der Firma keine Offerte einzuholen, auf die sich die Parteien mit Zustimmung der Vorinstanz bereits geeinigt hätten und welche voraussichtlich auch die kostengünstigste und effizienteste Wahl gewesen wäre. Die Vorinstanz habe mit der B._____ ausgerechnet die Firma ausgewählt, welche sie – die Beschwerdeführerin – als einzige Firma abgelehnt habe. Es bestünden berechnete Zweifel an der Unabhängigkeit der Ressortleiterin.

F.

Mit Eingabe vom 26. Juni 2020 verzichtet die Vorinstanz auf die Einreichung einer Duplik.

G.

Die RPKD hat auf Nachfrage des Bundesverwaltungsgerichts hin konkludent auf eine Konstituierung als interessierte Dritte oder Partei verzichtet.

H.

Auf die bisher genannten und weitere Vorbringen der Parteien wird, soweit entscheidenderheblich, in den nachfolgenden Erwägungen eingegangen.

Das Bundesverwaltungsgericht zieht in Erwägung:

1.

1.1 Die vorliegende Beschwerde richtet sich gegen die Verfügung der Vorinstanz vom 21. Februar 2020. Es handelt sich dabei um eine Verfügung im Sinn von Art. 5 des Verwaltungsverfahrensgesetzes vom 20. Dezember 1968 (VwVG, SR 172.021; vgl. Urteil des BVGer B-4174/2018 vom 3. April 2019 E. 1.1 mit Hinweisen), welche der Beschwerde an das Bundesverwaltungsgericht unterliegt (Art. 31 und Art. 33 Bst. d des Verwaltungsgerichtsgesetzes vom 17. Juni 2005 [VGG, SR 173.32]). Damit ist das Bundesverwaltungsgericht zuständig.

1.2 Die Beschwerdeführerin hat am vorinstanzlichen Verfahren teilgenommen, ist als Adressatin der angefochtenen Verfügung durch diese besonders berührt und hat ein schutzwürdiges Interesse an deren Aufhebung oder Änderung (Art. 48 Abs. 1 VwVG). Sie ist daher zur Beschwerdeführung legitimiert.

1.3 Das Rechtsschutzinteresse der Beschwerdeführerin hinsichtlich ihres Begehrens um Fristverlängerung zur Ergänzung der Beschwerdebegründung (Ziff. 4 des Beschwerdeantrags) ist indessen nicht mehr gegeben. Das Bundesverwaltungsgericht hat diesem Antrag mit Zwischenverfügung vom 26. März 2020 (Dispositiv-Ziff. 2) unter Hinweis auf die Verordnung vom 20. März 2020 über den Stillstand der Fristen in Zivil- und Verwaltungsverfahren zur Aufrechterhaltung der Justiz im Zusammenhang mit dem Coronavirus (COVID-19, SR 173.110.4; im Folgenden: Corona-Verordnung) und der allfälligen Möglichkeit zu einem zweiten Schriftenwechsel zum damaligen Zeitpunkt nicht stattgegeben. Der eben erwähnte Schriftenwechsel ist zwischenzeitlich erfolgt (vgl. Sachverhalt Bst. E bis F). Somit ist der obgenannte Antrag unterdessen gegenstandslos geworden.

1.4 Die Beschwerdeführerin hat die Beschwerde innerhalb der gesetzlichen Frist eingereicht (Art. 50 Abs. 1 VwVG). Die Anforderungen an Form und Inhalt der Rechtschrift sind erfüllt, und der Kostenvorschuss wurde fristgerecht geleistet (Art. 52 Abs. 1 und Art. 63 Abs. 4 VwVG).

1.5 Auf die Beschwerde ist daher im dargelegten Umfang einzutreten.

2.

2.1 Das Bundesverwaltungsgericht überprüft den angefochtenen Entscheid auf Verletzung von Bundesrecht (einschliesslich der unrichtigen oder unvollständigen Feststellung des Sachverhalts und Überschreitung oder Missbrauch des Ermessens) sowie grundsätzlich auch auf Angemessenheit hin (Art. 49 VwVG). Die Rechtsanwendung erfolgt von Amtes wegen, ohne Bindung an die Begründung der Parteibegehren (Art. 62 Abs. 4 VwVG).

2.2 Im vorliegenden Fall stellte die Beschwerdeführerin ein Gesuch um Einsetzung eines unabhängigen besonderen Kontrollorgans nach Art. 6 AVEG. Umstritten und zu prüfen ist unter anderem, welcher Firma diese Überprüfung übertragen werden soll.

2.3 Das Bundesverwaltungsgericht überprüft die angefochtene Verfügung grundsätzlich mit voller Kognition. Räumt das Gesetz der Behörde – in Form von unbestimmten Gesetzesbegriffen – einen Beurteilungsspielraum oder Ermessen ein, so übt das Bundesverwaltungsgericht bei der einzel-fallweisen Überprüfung von örtlichen, technischen oder tatsächlichen Verhältnissen, die der Verwaltungsbehörde näher stehen, praxisgemäss Zurückhaltung beziehungsweise setzt nicht ohne Weiteres sein eigenes Ermessen an jenes der Verwaltung. Soweit die Vorinstanz die für den Entscheid wesentlichen Gesichtspunkte geprüft und die erforderlichen Abklärungen sorgfältig und umfassend durchgeführt hat, weicht das Bundesverwaltungsgericht bei Fachfragen nicht ohne Not beziehungsweise zwingenden Grund von deren Auffassung ab, sondern respektiert die Einschätzung der für die kohärente Konkretisierung und Anwendung des Gesetzes primär verantwortlichen Vorinstanz (BGE 136 I 184 E. 2.2.1; BVGE 2015/33 E. 4.3; Urteile des BVGer B-4072/2019 vom 20. Mai 2020 E. 2.2 und B-4174/2018 vom 3. April 2019 E. 2.2 mit weiteren Hinweisen; vgl. Urteil des BVGer B-3427/2019 vom 7. Januar 2021 E. 2.3).

In casu verfügt die Vorinstanz beim Entscheid, welche Firma sie als besonderes unabhängiges Kontrollorgan im Sinn von Art. 6 Abs. 1 AVEG einsetzt, über ein gewisses Ermessen mithin über einen Spielraum bei der Beurteilung und Anwendung der in Art. 6 AVEG verwendeten unbestimmten Begriffe "unabhängig" und "besondere Umstände" im Zusammenhang mit der Kostentragung (vgl. in E. 9 ff.).

3.

3.1 Die gesetzliche Grundlage von Art. 6 AVEG für die Einsetzung eines besonderen Kontrollorgans gilt namentlich für Arbeitgeber, auf die der Geltungsbereich des Gesamtarbeitsvertrags ausgedehnt wird (vgl. Art. 6 Abs. 1 AVEG). Nach Art. 1 Abs. 1 AVEG kann der Geltungsbereich eines zwischen Verbänden abgeschlossenen Gesamtarbeitsvertrags auf Antrag aller Vertragsparteien durch Anordnung der zuständigen Behörde (Allgemeinverbindlicherklärung) auf Arbeitgeber und Arbeitnehmer des betreffenden Wirtschaftszweigs oder Berufs ausgedehnt werden, die am Vertrag nicht beteiligt sind.

3.2 Swisstaffing, die Gewerkschaften Unia und Syna, der Kaufmännische Verband (KV) Schweiz und der Verband Angestellte Schweiz schlossen am 17. März 2009/15. Juli 2011 den GAV Personalverleih. Der Bundesrat erklärte gewisse Bestimmungen dieses GAV mit Beschluss vom 13. Dezember 2011 als allgemeinverbindlich (Bundesblatt [BBl] 2011 9223) und hat diesen Beschluss bislang mehrmals verlängert (vgl. BBl 2014 9733, 2015 8673, 2016 3435 und 2018 7775). Die zwischenzeitlich erfolgten Änderungen dieser als allgemeinverbindlich erklärten GAV-Bestimmungen erklärte der Bundesrat mit Beschlüssen vom 20. Juni 2013 (BBl 2013 6165), 29. März 2016 (BBl 2016 3435), 17. November 2017 (BBl 2017 7825) und 12. Dezember 2018 (BBl 2018 7775) ebenfalls als allgemeinverbindlich. Die letztgenannte allgemeinverbindlich erklärte Fassung des GAV Personalverleih war gemäss Bundesratsbeschluss vom 12. Dezember 2018 bis 31. Dezember 2020 gültig. Eine Verlängerung dieser Allgemeinverbindlicherklärung durch den Bundesrat ist seither nicht erfolgt.

Die Rechtmässigkeit der angefochtenen Verfügung ist nach der Rechtslage im Zeitpunkt ihres Ergehens (21. Februar 2020) zu beurteilen (vgl. BGE 139 II 243 E. 11.1; Urteile des BVGer A-897/2019 vom 27. März 2020 E. 2 und A-2760/2019 vom 29. Oktober 2019 E. 3.4.2 mit weiteren Hinweisen). Insofern sind die allgemeinverbindlich erklärten Bestimmungen des GAV in der Fassung vom 12. Dezember 2018 massgebend, welche bis Ende des Jahres 2020 Gültigkeit hatten.

3.3 Gestützt auf Art. 32 der allgemeinverbindlich erklärten Bestimmungen des GAV Personalverleih (die Fassung vom 29. März 2016 belies der Bundesrat in seinem Beschluss vom 12. Dezember 2018 unverändert; GAV Personalverleih nachfolgend GAV) obliegen die gemeinsame Umsetzung, Durchführung und Durchsetzung der Bestimmungen dieses GAV der Schweizerischen Paritätischen Berufskommission Personalverleih

(SPKP). Nach Art. 33 der allgemeinverbindlich erklärten Bestimmungen dieses GAV bestehen drei nach Sprachregionen definierte regionale paritätische Berufskommissionen (RPK: RPKD, RPKR, RPKT), die für den Vollzug der Bereiche ohne Branchen-Vollzugsorgane zuständig sind. Für die deutschsprachige Schweiz ist dies die RPKD, womit diese in casu zuständig ist. Dabei werden mit der Übertragung des Vollzugs unter anderem die Kompetenzen zur Kontrolle der Einhaltung der Bestimmungen dieses GAV und zur Auferlegung der Kontrollkosten übertragen (Art. 33 der allgemeinverbindlich erklärten Bestimmungen dieses GAV). Die SPKP ist Aufsichtsinstanz über die regionalen paritätischen Berufskommissionen (Art. 33 der allgemeinverbindlich erklärten Bestimmungen dieses GAV). Branchen-Vollzugsorgane sind Organe der Branchen mit allgemeinverbindlich erklärtem GAV (ave GAV) oder einem nicht-allgemeinverbindlichen GAV gemäss Anhang 1 zum GAV; diese Organe vollziehen die GAV-Bestimmungen innerhalb dieser Branchen (vgl. Art. 34 Abs. 1 der allgemeinverbindlich erklärten Bestimmungen dieses GAV).

3.4 Die Allgemeinverbindlicherklärung von Kontrollrechten bedeutet eine weitgehende Ausdehnung der Verbandskompetenz gegenüber den sogenannten Aussenseitern (VISCHER/ALBRECHT, Der Arbeitsvertrag, in: Zürcher Kommentar, Obligationenrecht, Band V/2c, 4. Aufl. 2006, Art. 356b OR N 166). Als solche werden Arbeitgeber und Arbeitnehmer des betreffenden Berufs oder Wirtschaftszweigs bezeichnet, welche – wie die Beschwerdeführerin, die unstrittig dem Geltungsbereich des Art. 6 Abs. 1 AVEG unterworfen ist – nicht bereits dadurch dem GAV unterstehen, dass sie Mitglied eines vertragsschliessenden Verbands sind oder eine Anschlussklärung unterschrieben haben (vgl. GIACOMO RONCORONI, in: Altermatt et al. [Hrsg.], Handbuch zum kollektiven Arbeitsrecht, 2009, Art. 1-21 AVEG N 20; VISCHER/ALBRECHT, a.a.O., Art. 356b OR N 166; vgl. zum Ganzen auch Urteil des BVGer B-4072/2019 vom 20. Mai 2020 E. 3.3). Diese haben gemäss Art. 6 Abs. 1 AVEG folgende Möglichkeit:

"Arbeitgeber und Arbeitnehmer, auf die der Geltungsbereich des Gesamtarbeitsvertrags ausgedehnt wird, können jederzeit bei der zuständigen Behörde die Einsetzung eines besonderen, von den Vertragsparteien unabhängigen Kontrollorgans an Stelle der im Vertrag vorgesehenen Kontrollorgane verlangen. Dieses Kontrollorgan kann auch auf Antrag der Vertragsparteien eingesetzt werden, wenn sich ein am Vertrag nicht beteiligter Arbeitgeber oder Arbeitnehmer weigert, sich einer Kontrolle des paritätischen Organs zu unterziehen."

Die Abs. 2 f. von Art. 6 AVEG legen zum besonderen Kontrollorgan zudem Folgendes fest:

- ² Die zuständige Behörde bestimmt Gegenstand und Umfang der Kontrolle nach Anhörung der Vertragsparteien und des Arbeitgebers oder Arbeitnehmers, der die Einsetzung eines besonderen Kontrollorgans verlangt oder der sich geweigert hat, sich der Kontrolle des paritätischen Organs zu unterziehen.
- ³ Die Kontrollkosten gehen zu Lasten des Arbeitgebers oder Arbeitnehmers, der eine besondere Kontrolle verlangt oder der sich geweigert hat, sich der Kontrolle des paritätischen Organs zu unterziehen; sie können jedoch von der zuständigen Behörde ganz oder teilweise den Vertragsparteien auferlegt werden, wenn besondere Umstände dies rechtfertigen."

3.5 Ausser dem Erfordernis der Unabhängigkeit von den Vertragsparteien (vgl. Art. 6 Abs. 1 AVEG) hält das Gesetz keine spezifischen Anforderungen fest, denen das besondere Kontrollorgan genügen muss. Der Vorinstanz kommt somit grundsätzlich ein grosser Ermessensspielraum zu, wenn es darum geht, dieses Organ zu bestimmen. Sie kann Letzteres, unter Vorbehalt einer vertretbaren Beurteilung der Unabhängigkeit und der Beachtung allgemeiner Rechtsgrundsätze wie des Willkürverbotes grundsätzlich unabhängig von allfälligen Wünschen der Aussenseiter und vertragsschliessenden Verbände bezeichnen (RONCORONI, a.a.O., Art. 1-21 AVEG N 211; SCHWEINGRUBER/BIGLER, Kommentar zum Gesamtarbeitsvertrag mit Einschluss der Allgemeinverbindlicherklärung, 3. Aufl. 1985, S. 121). Als unabhängiges Kontrollorgan kann eine staatliche oder eine private Stelle eingesetzt werden (VISCHER/ALBRECHT, a.a.O., Art. 356b OR N 166 mit weiteren Hinweisen; zum Ganzen: Urteil des BVGer B-4072/2019 vom 20. Mai 2020 E. 6.2).

3.6 Zweck der Wahlmöglichkeit nach Art. 6 AVEG ist es, zu verhindern, dass Aussenseiter gegen ihren Willen der verbandsinternen Kontrolle unterstellt werden müssen (vgl. JEAN-FRITZ STÖCKLI, Gesamtarbeitsvertrag und Normalarbeitsvertrag, in: Berner Kommentar, Obligationenrecht, Band VI/2/2/3, 1999, Art. 356b N 92 f.; VISCHER/ALBRECHT, a.a.O., Art. 356b OR N 165 f.; RONCORONI, a.a.O., Art. 1-21 AVEG N 206; SCHWEINGRUBER/BIGLER, a.a.O., S. 120; Botschaft des Bundesrats vom 29. Januar 1954 zum Entwurf eines Bundesgesetzes über den Gesamtarbeitsvertrag und dessen Allgemeinverbindlichkeit, BBl 1954 I 178). Die Einsetzung eines neutralen Kontrollorgans hat den Vorteil, dass die Lohnbuchkontrolle durch eine neutrale und nicht durch eine von der paritätischen Kommission (wirtschaftlich) abhängige Person durchgeführt wird (vgl. CHRISTOPH SENTI, Lohnbuchkontrollen bei allgemeinverbindlichen GAV und NAV [= Normalarbeitsverträgen]: praktische Probleme und Abgrenzungsfragen, in: Aktuelle Juristische Praxis [AJP] 2010, S. 19; zum Ganzen: Urteil des BVGer B-4174/2018 vom 3. April 2019 E. 3.1.4).

3.7 Gemäss Art. 20 Abs. 2 AVEG liegt bei Allgemeinverbindlicherklärungen, die vom Bundesrat angeordnet werden, die Zuständigkeit für die Einsetzung eines unabhängigen Kontrollorgans beim SECO (Urteil des BVGer B-4072/2019 vom 20. Mai 2020 E. 3.5; vgl. SECO, Bericht GAV-Standortbestimmung, Mai 2014 [zu finden unter: <<http://www.news.admin.ch/NSBSubscriber/message/attachments/34715.pdf>>, besucht am 15. Februar 2021], S. 76; RONCORNI, a.a.O., Art. 1-21 AVEG N 212).

4.

Vorliegend verlangt die Beschwerdeführerin die Aufhebung der angefochtenen Verfügung und die Zurückweisung der Sache zur Neuurteilung an die Vorinstanz. Eventualiter sei die G. _____ AG – wie im undatierten Vereinbarungsentwurf (Vernehmlassungsbeilage 29) mit der RPKD angestrebt – als unabhängiges Kontrollorgan einzusetzen und über die Kostentragung zu entscheiden.

4.1 Einigen sich die Vertragsparteien eines GAV mit einem an diesem nicht beteiligten Arbeitgeber, auf welchen der Geltungsbereich dieses GAV aber ausgedehnt wurde, vertraglich auf die Einsetzung des in diesem GAV genannten paritätischen Organs als Kontrollstelle, handelt es sich um das in diesem GAV vorgesehene Kontrollorgan (vgl. Art. 6 Abs. 1 AVEG). Letzterer ist ein privatrechtlicher Vertrag zwischen Verbänden von Arbeitnehmern (Gewerkschaften) einerseits und Verbänden von Arbeitgebern oder einzelnen Arbeitgebern andererseits, welcher in Art. 356 ff. des Obligationenrechts vom 30. März 1911 (OR, SR 220) geregelt ist (vgl. Urteil des BVGer A-5092011 vom 18. Juli 2011 E. 8.2.1 f.; PORTMANN/RUDOLPH, in: Honsell/Vogt/Wiegand [Hrsg.], Basler Kommentar Obligationenrecht I, Art. 1-529, 6. Aufl. 2015, Art. 356 OR N 1 ff.). Die Einsetzung dieses Organs untersteht somit den Regeln des Privatrechts.

Kommt hingegen zwischen den Vertragsparteien des betreffenden GAV und dem erwähnten, an diesem GAV unbeteiligten Arbeitgeber keine privatrechtliche Einigung auf das in diesem GAV vorgesehene Kontrollorgan zustande, wird auf Verlangen des Arbeitgebers ein besonderes unabhängiges Kontrollorgan gemäss Art. 6 AVEG eingesetzt (vgl. Art. 6 Abs. 1 AVEG). Die Einsetzung wird durch die zuständige Behörde nach Art. 20 AVEG – hier: das SECO (E. 3.7) – angeordnet und ist öffentlich-rechtlicher Natur beziehungsweise dem öffentlichen Recht zuzuordnen (vgl. BGE 124 III 478 E. 2; Urteile des BVGer B-4058/2016 vom 9. August 2018 E. 3.2 und B-3424/2015 vom 9. Dezember 2016 E. 1.1.2).

Im Geltungsbereich des GAV Personalverleih obliegt die Einsetzung des in ihm vorgesehenen Kontrollorgans der RPKD (vgl. Art. 33 der allgemeinverbindlich erklärten Bestimmungen des GAV Personalverleih in der Fassung vom 12. Dezember 2018). Einigt sich letztere mit einer Aussenseiterin im Rahmen einer privatrechtlichen Vereinbarung auf die Einsetzung einer Kontrollstelle, hängt diese Übereinkunft somit inhaltlich nicht vom Einverständnis einer Behörde ab, sondern ist ebenfalls privatrechtlicher Natur.

4.2 Die Vorinstanz hat demnach kein besonderes Kontrollorgan nach Art. 6 AVEG anzuordnen, falls die RPKD die Einsetzung einer Kontrollstelle privatrechtlich regeln konnte. Somit hat die Vorinstanz die Beschwerdeführerin in casu mit Schreiben vom 22. November 2019 (Sachverhalt Bst. A.m; Vernehmlassungsbeilage 30) zurecht darauf hingewiesen, dass sie das Gesuch um Einsetzung eines besonderen Kontrollorgans nach Art. 6 AVEG als erledigt betrachte, falls es zu einer Vereinbarung über eine Kontrolle zwischen der Beschwerdeführerin und der RPKD komme.

4.3 Die Parteien bemühten sich um den Abschluss einer "Vereinbarung i.S. Lohnbuchkontrolle" zwischen der Beschwerdeführerin und der RPKD. Diese Übereinkunft hätte die Durchführung einer Lohnbuchkontrolle durch die G. _____ AG einvernehmlich geregelt. Dabei wäre die RPKD die Auftraggeberin dieser Kontrolle gewesen (Ziff. 2 des Entwurfs dieser Vereinbarung [Vernehmlassungsbeilage 31]; Schreiben der Beschwerdeführerin vom 29. Oktober 2019 an die Vorinstanz [Vernehmlassungsbeilage 27]). Diese Regelung wäre mit Art. 33 der allgemeinverbindlich erklärten Bestimmungen des GAV Personalverleih (in der Fassung vom 12. Dezember 2018) konform gewesen. Diese Vereinbarung und damit auch die darin vorgesehene Einsetzung der G. _____ AG wäre dem Privatrecht unterstanden (vgl. E. 4.1). Die Vereinbarung kam jedoch mangels Einigung über die Frage der Anerkennung der vor dem Zürcher Handelsgericht hängigen Klage nicht zustande (vgl. Sachverhalt Bst. A.p-q). Ob und wie weit auch die Frage der Kostentragung mit ein Grund des Scheiterns der Vereinbarung war, lässt sich aufgrund der Akten nicht restlos klären.

4.4 Die Beschwerdeführerin erwartet im Rahmen des vorliegenden öffentlich-rechtlichen Verfahrens, dass die Vorinstanz oder eventuell das Bundesverwaltungsgericht die G. _____ AG, wie in der gescheiterten Vereinbarung zwischen ihr und der RPKD ursprünglich vorgesehen, als unabhängiges Kontrollorgan einsetzt.

4.5 Die Vorinstanz wies die Beschwerdeführerin bereits mit Schreiben vom 16. Dezember 2019 (Vernehmlassungsbeilage 33) darauf hin, dass der Inhalt der besagten Vereinbarung nicht Gegenstand des Verfahrens um Einsetzung eines besonderen Kontrollorgans nach Art. 6 AVEG sei. Dieser Hinweis entspricht der in E. 4.1 dargelegten Rechtslage. Daher ist die Folgerung der Beschwerdeführerin aus dem eben erwähnten Schreiben, wonach die Vorinstanz mit der Einsetzung der G. _____ AG als solches Organ einverstanden gewesen sei, weder korrekt noch relevant.

Die Vorinstanz sprach zu keinem Zeitpunkt davon, bei einer allfälligen Einigung zwischen der RPKD und der Beschwerdeführerin die von ihnen bestimmte Kontrollstelle als besonderes Kontrollorgan einzusetzen. Vielmehr konnte die Vorinstanz erwarten, dass die anwaltlich vertretene Beschwerdeführerin die angestrebte privatrechtliche Einsetzung einer Kontrollstelle von einer verwaltungsverfahrensrechtlichen Einsetzung eines besonderen Kontrollorgans zu unterscheiden vermag. Doch selbst bei einer solchen Einigung hätte die Vorinstanz daher die G. _____ AG nicht als besonderes Kontrollorgan einsetzen müssen (vgl. E. 3.5 hiervor).

5.

Die Vorinstanz schlug der Beschwerdeführerin am 4. Juni 2019 nach dem Eingang des Gesuchs um Einsetzung eines besonderen Kontrollorgans und nach einem einmaligen Schriftenwechsel zur Tragung der Kontrollkosten die B. _____ als besonderes Kontrollorgan vor und bat um Bekanntgabe allfälliger Einwände bezüglich der Unabhängigkeit dieser Firma (Sachverhalt Bst. A.b-d). Nach der Rückmeldung der Beschwerdeführerin vom 24. Juni 2019 (Sachverhalt Bst. A.e), keine entsprechenden Einwände zu haben, räumte ihr die Vorinstanz am 19. Juli 2019 Gelegenheit ein, zur Offerte der B. _____ Stellung zu nehmen (Sachverhalt Bst. A.f). Als die Beschwerdeführerin hierauf der Vorinstanz am 20. August 2019 (Vernehmlassungsbeilage 20) erklärte, mit der Offerthöhe nicht einverstanden zu sein, holte die Vorinstanz weitere Offerten ein (Sachverhalt Bst. A.g-h und A.j). Nachdem die Beschwerdeführerin auch diese Offerten abgelehnt, eine angekündigte eigene Offerteinholung nicht umgesetzt und sich vergeblich um eine Einsetzung der G. _____ AG durch die RPKD und auf deren Kosten aufgrund einer privatrechtlichen Vereinbarung mit letzterer bemüht hatte, erliess die Vorinstanz nach dem Scheitern dieser Bemühung schliesslich am 21. Februar 2020 die angefochtene Verfügung, in welcher sie die B. _____ als besagtes Organ einsetzte (Sachverhalt Bst. A.i-B).

6.

In Bezug auf das Einsetzungsverfahren rügt die Beschwerdeführerin in formeller Hinsicht vorab eine mehrfache Verletzung des rechtlichen Gehörs durch die Anhörung der RPKD statt sämtlicher Vertragsparteien des GAV Personalverleih, durch die Unterlassung der Einholung einer Offerte bei der G. _____ AG sowie durch deren Nichtberücksichtigung als Kontrollorgan. Im Zusammenhang mit der angeblich unterlassenen Offerteinholung und Nichtberücksichtigung der G. _____ AG rügt sie ebenfalls eine Verletzung des Grundsatzes von Treu und Glauben. Unter diesem Titel beanstandet die Beschwerdeführerin auch, die Vorinstanz habe ihr keine Gelegenheit eingeräumt, einen neuen Vorschlag eines Kontrollorgans zu machen.

Obwohl der Anspruch auf rechtliches Gehör formell- und der Grundsatz von Treu und Glauben materiell-rechtlicher Natur entspringt, werden die Rügen, die die Beschwerdeführerin grösstenteils auf die gleichen Sachumstände zurückführt, im Folgenden nebeneinander behandelt, womit allzu häufige Wiederholungen in der Sachdarstellung vermieden werden können.

6.1 Der Anspruch auf rechtliches Gehör ergibt sich aus Art. 29 Abs. 2 der Bundesverfassung vom 18. April 1999 (BV, SR 101) und wird für das Verwaltungsverfahren in den Art. 29 ff. VwVG konkretisiert. Er umfasst verschiedene Teilgehalte, so namentlich das Recht des Betroffenen, sich vor Erlass eines Entscheids zur Sache zu äussern, erhebliche Beweise beizubringen, Einsicht in die Akten zu nehmen, mit erheblichen Beweisunterlagen gehört zu werden und an der Erhebung wesentlicher Beweise entweder mitzuwirken oder sich zumindest zum Beweisergebnis zu äussern, wenn dieses geeignet ist, den Entscheid zu beeinflussen. Der Anspruch umfasst als Mitwirkungsrecht somit alle Befugnisse, die einer Partei einzuräumen sind, damit sie in einem Verfahren ihren Standpunkt wirksam zur Geltung bringen kann (BGE 144 I 11 E. 5.3, 135 II 286 E. 5.1 und 127 I 54 E. 2b; Urteil des BVGer B-4161/2020 vom 11. Januar 2021 E. 5.4 mit weiteren Hinweisen). Im Folgenden wird auf die im vorliegenden Fall in Frage kommenden Teilaspekte näher eingegangen.

Art. 6 Abs. 2 AVEG sieht eine Anhörung der Vertragsparteien und des Arbeitgebers, welcher die Einsetzung eines besonderen Kontrollorgans verlangt hat, vor. Die zuständige Behörde darf den Gegenstand und Umfang der Kontrolle erst nach dieser Anhörung bestimmen (vgl. Art. 6 Abs. 2 AVEG). Diese Anhörung soll Gewähr dafür bieten, dass nichts kontrolliert

wird, was mit den allgemeinverbindlich erklärten Vertragsbestimmungen in keinem Zusammenhang steht (SCHWEINGRUBER/BIGLER, a.a.O., S. 121).

6.2 Die Beschwerdeführerin macht in ihrer Beschwerde nicht geltend, sie selbst sei nicht angehört worden, sondern, dass auf der Gegenseite nicht die richtigen Vertragsparteien angehört worden seien. Die Vorinstanz habe neben ihr als Arbeitgeberin nur die RPKD angehört. Diese sei aber gar nicht Vertragspartei des GAV Personalverleih. Dessen Vertragsparteien seien nicht angehört worden. Damit rügt die Beschwerdeführerin entgegen ihrer Ansicht jedoch nicht eine Verletzung des ihr zustehenden Gehörsrechts, sondern eine Verfahrensverletzung.

Die Vorinstanz wendet in ihrer Vernehmlassung ein, die Vertragsparteien des GAV Personalverleih sehr wohl konsultiert zu haben, da sie alle in der RPKD vertreten seien. Es sei vorab dasjenige Organ der Vertragsparteien anzuhören, welches auch für die Kontrolltätigkeit und damit die Bestimmung des Kontrollumfangs zuständig sei. Dies sei die RPKD.

6.2.1 Der Text des Art. 6 AVEG spricht zwar nicht von den GAV-Vertragsparteien, sondern schlicht von den "Vertragsparteien". Aus Art. 1 Abs. 1 AVEG ergibt sich indes, dass es sich bei den "Vertragsparteien" im AVEG um die Parteien eines zwischen Verbänden abgeschlossenen GAV handelt. Die bundesrätliche Botschaft zu den heutigen Art. 2 Ziff. 3 und Art. 6 AVEG (Botschaft des Bundesrats vom 23. Juni 1999 zur Genehmigung der sektoriellen Abkommen zwischen der Schweiz und der EG, BBl 1999 6128-6450, 6396-6340) spricht ausdrücklich von "Vertragsparteien des GAV". Demnach sind in Art. 6 AVEG unter "Vertragsparteien" diejenigen des betreffenden GAV zu verstehen. Die Vertragsparteien des GAV Personalverleih vom 12. Dezember 2018 sind swisstaffing, die Gewerkschaften Unia und Syna, der KV Schweiz und Angestellte Schweiz.

Die RPKD ist eine sprachregional definierte paritätische Berufskommission, die für den Vollzug der Bereiche ohne Branchen-Vollzugsorgane zuständig ist (vgl. Art. 33 der allgemeinverbindlich erklärten Bestimmungen des GAV Personalverleih in der Fassung vom 12. Dezember 2018). Der RPKD sind unter anderem die Kompetenzen zur Kontrolle der Bestimmungen des GAV Personalverleih und zur Auferlegung der Kontrollkosten übertragen (vgl. Art. 33 der allgemeinverbindlich erklärten Bestimmungen dieses GAV in der genannten Fassung).

Die RPKD besteht laut Art. 1 Ziff. 1 ihres Reglements vom 1. Juli 2020/27. Februar 2014/20. April 2015/23. Juni 2016 (im Folgenden: RPKD-Reglement; unter: <<https://www.tempservice.ch/de/dokumente/download.php>>, abgerufen am 15. Februar 2021) aus Mitgliedern von swissstaffing, der Gewerkschaft Unia, der Syna, von Angestellte Schweiz und des KV Schweiz.

Die eben erwähnten Gesellschaften sind identisch mit den Vertragsparteien des GAV Personalverleih. Somit hat die Vorinstanz im Rahmen der Anhörung der RPKD Vertreter sämtlicher dieser Vertragsparteien angehört, womit sich die beschwerdeführerische Rüge insofern als unbegründet erweist. Die Beschwerdeführerin ist indes der Ansicht, dass statt der RPKD Vertragsparteien eigens einzeln hätten angehört werden müssen.

Die Anhörung erfolgt gemäss Abs. 2 von Art. 6 AVEG zum Gegenstand und Umfang der Kontrolle (E. 6.1). Die Beschwerdeführerin äussert jedoch im vorliegenden Verfahren nicht, inwiefern die Vorinstanz sie und die Vertragsparteien zum Kontrollgegenstand und -umfang nicht angehört hat. Weder Gegenstand noch Umfang der Kontrolle sind streitig (vgl. Ziff. 2 des Schreibens der Beschwerdeführerin vom 13. März 2019 an die Vorinstanz [Vernehmlassungsbeilage 5]). Die in Art. 6 Abs. 2 AVEG geforderte Anhörung bezieht sich indessen ausschliesslich auf den Gegenstand und Umfang der Kontrolle. Selbst wenn man von einem Verfahrensfehler während der gesetzlich geforderten Anhörung ausgehen wollte, bleibt unklar, was die Beschwerdeführerin hieraus im Ergebnis zu ihren Gunsten ableitet. Angesichts des Zwecks, dem die Anhörung der Vertragsparteien dient, und dem Umstand, wonach weder Gegenstand nach Umfang der Kontrolle strittig sind, ist sogar fraglich, ob die Anhörung überhaupt nötig gewesen wäre. Nach dem Gesagten ist der Vorinstanz zu folgen, wenn sie davon ausgeht, dass die RPKD bei der Anhörung ohne Weiteres die Vertragsparteien im Sinn der Arbeitgeberverbände vertreten konnte.

6.2.2 Die Beschwerdeführerin erblickt im Umstand der Anhörung der RPKD statt sämtlicher Vertragsparteien des GAV Personalverleih auch eine Verletzung des Grundsatzes von Treu und Glauben.

Indem sich die Beschwerdeführerin zunächst über längere Zeit auf Vereinbarungsverhandlungen mit der RPKD einliess, welche schliesslich scheiterten (vgl. E. 5), und sich erst in der Beschwerde darauf beruft, dass nicht die RPKD, sondern die weiteren GAV-Vertragsparteien hätten angehört werden sollen (E. 6.2), muss sich die Beschwerdeführerin allerdings selbst

ein treuwidriges Verhalten vorwerfen lassen. Dies verdient keinen Rechtsschutz und ist im Sinn eines "venire contra factum proprium" als rechtsmissbräuchlich zu qualifizieren (vgl. BGE 126 V 308 E. 3).

6.3 Gemäss den Ausführungen der Beschwerdeführerin in der Sache geht es ihr vor allem um die Kosten der durchzuführenden Kontrolle. Sie legt indes nicht konkret dar, inwiefern die Vorinstanz sie und die Vertragsparteien zu den voraussichtlichen Kontrollkosten der von der Vorinstanz ausgewählten Kontrollfirma nicht angehört hat und was die Vertragsparteien selbst, soweit die RPKD nicht als solche zu betrachten wäre, hierzu hätten vorbringen können. Die Vorinstanz hat die Beschwerdeführerin und die direkt involvierte RPKD unstrittig zur Einsetzung von D._____ AG, E._____ GmbH oder B._____ als mögliches Kontrollorgan sowie zur Offerte der B._____ vom 18. Juli 2019 angehört (vgl. Schreiben der Vorinstanz vom 19. Juli 2019 an die Beschwerdeführerin und die RPKD [Vernehmlassungsbeilage 16], inkl. Beilage, und Schreiben der Vorinstanz vom 20. September 2019 an die Beschwerdeführerin und die RPKD [Vernehmlassungsbeilage 24], inkl. Beilagen).

6.4 Die Beschwerdeführerin erblickt sodann im Umstand, dass sich die Vorinstanz in ihrer Verfügung vom 21. Februar 2020 über den gemeinsamen Vorschlag von ihr und der RPKD, eine Offerte von der G._____ AG einzuholen, hinweggesetzt habe, sowohl eine Gehörsverletzung als auch eine Verletzung des Grundsatzes von Treu und Glauben. Die Vorinstanz habe über das von ihr am 20. August 2019 schriftlich gestellte Gesuch (Vernehmlassungsbeilage 20), bei der G._____ AG eine Offerte einzuholen, nicht entschieden. Sie sei mit dem Gesuch einem Wunsch der Vorinstanz nachgekommen.

Die Vorinstanz wendet in ihrer Vernehmlassung sinngemäss ein, die G._____ AG nie als mögliches Kontrollorgan genannt zu haben. Es sei zwischen der vorgeschlagenen privatrechtlichen Vereinbarung der Beschwerdeführerin mit der RPKD und dem Verwaltungsverfahren um Einsetzung eines besonderen Kontrollorgans zu unterscheiden. Sie habe nie den Anschein erweckt, dass sie beabsichtige, die G._____ AG als besonderes Kontrollorgan einzusetzen.

6.5 Die Beschwerdeführerin erklärte der Vorinstanz zunächst am 24. Juni 2019 auf Frage hin, keine Einwände gegen die Einholung einer Offerte bei der Firma B._____ zu haben (Sachverhalt Bst. A.e), lehnte die von dieser Firma vorgelegte Offerte dann aber am 20. August 2019 wegen deren

Höhe und einer Kontaktaufnahme dieser Firma mit der RPKD ab und ersuchte die Vorinstanz um Einholung weiterer Offerten, ohne irgendwelche Firmen vorzuschlagen. Dabei stellte sie erneut in Aussicht, zumindest eine weitere Offerte von einer Firma einzuholen, von der sie wisse, dass sie für die RPKD tätig sei (Schreiben der Beschwerdeführerin vom 20. August 2019 an die Vorinstanz [Vernehmlassungsbeilage 20]), worauf die Vorinstanz die Beschwerdeführerin mit E-Mail vom 26. August 2019 um Mitteilung des Namens der betreffenden Firma bat, sobald dieser bekannt sei. Am 30. September 2019 antwortete die Beschwerdeführerin der Vorinstanz, sie versuche, ihr eine Offerte der F. _____ AG und eine Offerte einer anderen Firma zu unterbreiten. Die Vorinstanz beschied der Beschwerdeführerin hiernach am 2. Oktober 2019, dass ihr die Einholung weiterer Offerten freistehe. Die Beschwerdeführerin äusserte hiernach den Wunsch, die G. _____ AG als Kontrollfirma einzusetzen, und begründete diesen ausdrücklich damit, dass diese Firma der RPKD bekannt sei (vgl. Schreiben der Beschwerdeführerin vom 29. Oktober 2019 an die Vorinstanz [Vernehmlassungsbeilage 27]). Die beiden von der Vorinstanz zusätzlich eingeholten Offerten und eine selbst eingereichte Offerte der Firma F. _____ lehnte die Beschwerdeführerin am 29. Oktober 2019 aus "verschiedenen, vor allem aber aus Kostengründen" ebenfalls ab. Zugleich stellte sie erneut eigene weitere Offertabklärungen in Aussicht und erklärte, dass die Beauftragung der G. _____ AG die für alle Parteien effizienteste Lösung wäre (Schreiben der Beschwerdeführerin vom 29. Oktober 2019 an die Vorinstanz). Demnach konnte die Vorinstanz erwarten, dass die Beschwerdeführerin namentlich eine Offerte der G. _____ AG einholen wird. Trotzdem unterliess es die Beschwerdeführerin in der Folge, der Vorinstanz eine weitere Offerte einzureichen.

Die Beschwerdeführerin und die RPKD versuchten damals zwar noch, wie oben in E. 5 bereits erwähnt, sich mittels einer Vereinbarung über die Einsetzung der G. _____ AG für die Lohnbuchkontrolle bei der Beschwerdeführerin gütlich zu einigen. Am 19. November 2019 stellte die RPKD der Beschwerdeführerin einen Vereinbarungsentwurf zu (Vernehmlassungsbeilage 29), nachdem sich die RPKD und die Beschwerdeführerin am 29. November 2018 in einem Telefongespräch darauf geeinigt hatten, die Durchführung der Betriebsprüfung in einer Vereinbarung zu regeln (vgl. Schreiben der Beschwerdeführerin vom 30. November 2018 an die Geschäftsstelle Vollzug GAV Personalverleih [Vernehmlassungsbeilage 3]). Ziffer 2 dieses Entwurfs sieht vor, dass die RPKD die G. _____ AG mit dieser Kontrolle bei der Beschwerdeführerin beauftrage, wobei die Kontrollperiode die Zeit vom 1. Januar 2018 bis 31. Dezember 2019 sei. Ziffer 5 des Entwurfs legt fest, dass

allfällige Kontrollkosten gemäss Art. 31^{bis} in Verbindung mit Anhang 2 des Reglements des Vereins "I. _____" verlegt würden. Gemäss Ziffer 6 dieses Entwurfs überprüft die G. _____ AG die Einhaltung der Lohn- und Arbeitszeitbestimmungen bei den Arbeitnehmenden, welche in der erwähnten Kontrollperiode durch die Beschwerdeführerin "verliehen" worden seien (Satz 1) und ermittelt zusätzlich die Höhe der geschuldeten Vollzugskostenbeiträge für die Jahre 2013 bis 2019 in Bezug auf alle verliehenen Personen (Satz 2). Nach Ziffer 7 des Entwurfs anerkennt die Beschwerdeführerin das Kontrollergebnis und die gestützt auf diese Kontrolle bestimmten Vollzugskostenbeiträge zu schulden. Die Beschwerdeführerin war freilich mit Ziffer 6, Satz 2, und Ziffer 7 dieses Entwurfs nicht einverstanden (Schreiben der Beschwerdeführerin vom 4. Dezember 2019 an die Vorinstanz [Vernehmlassungsbeilage 31]). Die RPKD bat die Vorinstanz deshalb um Kenntnissnahme, dass eine gütliche Einigung mittels einer privatrechtlichen Vereinbarung gescheitert sei und beantragte, dass die Kontrollkosten zu Lasten der Beschwerdeführerin gingen (Schreiben der RPKD vom 9. Januar 2020 an die Vorinstanz [Vernehmlassungsbeilage 36]).

Die Beschwerdeführerin behauptet nun, dass die Vorinstanz die G. _____ AG als Kontrollfirma hätte beauftragen sollen (vgl. Sachverhalt Bst. A.n und Stellungnahme der Beschwerdeführerin vom 4. Februar 2020 an die Vorinstanz [Vernehmlassungsbeilage 39]). Sie ist in ihrer Beschwerde und Replik der Ansicht, dass sie sich mit der RPKD auf die Einsetzung der G. _____ AG als Kontrollstelle, geeinigt habe und es keinen sachlichen Grund gebe, von dieser Einigung abzuweichen.

Als die RPKD erklärte, dass keine Einigung erreicht wurde, durfte die Vorinstanz zu Recht davon ausgehen, dass eine privatrechtliche Vereinbarung nicht zustande gekommen war. Es liegt entgegen der Auffassung der Beschwerdeführerin nicht in der Kompetenz der Vorinstanz, eine ausserhalb des Verwaltungsverfahrens mithin privatrechtliche Vereinbarung auf ihre Teilgültigkeit zu überprüfen. Die Vorinstanz hatte nach der Erklärung einer der Parteien über das Scheitern keine andere Möglichkeit, als die Einsetzung des besonderen Kontrollorgans mittels Verfügung selbst anzuordnen. Die Beschwerdeführerin geht zu Unrecht davon aus, dass die angestrebte Vereinbarung Teilgültigkeit in Bezug auf jene Punkte erlangt, die nicht zum Scheitern der Vereinbarung führten, insbesondere auch, wenn der Vereinbarungsentwurf wie in casu von einer der Parteien abgelehnt wird.

Soweit aus den Akten – auch aus dem Schreiben der Beschwerdeführerin vom 20. August 2019 an die Vorinstanz (Vernehmlassungsbeilage 20) – ersichtlich, ersuchte die Beschwerdeführerin die Vorinstanz im vorinstanzlichen Verfahren niemals explizit darum, auch noch von der G. _____ AG eine Offerte für die besondere Kontrolle gemäss Art. 6 AVEG einzuholen. Die Beschwerdeführerin wirft der Vorinstanz in aktenwidriger Weise (vgl. Schreiben der Beschwerdeführerin vom 29. Oktober 2019 an die Vorinstanz [Vernehmlassungsbeilage 27], Schreiben der Vorinstanz vom 6. November 2019 an die RPKD [Vernehmlassungsbeilage 28], Schreiben der Vorinstanz vom 22. November 2019 an die Beschwerdeführerin [Vernehmlassungsbeilage 30], Schreiben der Beschwerdeführerin vom 4. Dezember 2019 an die Vorinstanz [Vernehmlassungsbeilage 31], Schreiben der Beschwerdeführerin vom 4. Februar 2020 an die Vorinstanz [Vernehmlassungsbeilage 39]) vor, mit ihrem Gesuch vom 20. August 2019 um Offerteinholung bei der G. _____ AG einem "Wunsch der Vorinstanz" nachgekommen zu sein. Die Vorinstanz forderte die Beschwerdeführerin nie auf, selbst Offerten einzuholen. Die Vorinstanz erinnerte die Beschwerdeführerin lediglich an ihre abgegebene Absichtserklärung, selbst eine Offerte einzureichen, mit der Bitte, dies möglichst bald zu tun (vgl. E-Mail der Vorinstanz vom 26. August 2019 an die Beschwerdeführerin [Vernehmlassungsbeilage 21]). Die Beschwerdeführerin stellte darauf in Aussicht, ihren Vorschlag baldmöglichst mitzuteilen (E-Mail der Beschwerdeführerin vom 28. August 2019 an die Vorinstanz [Vernehmlassungsbeilage 21]). Die Vorinstanz stellte der Beschwerdeführerin selbst weder jemals eine Offerte dieser Firma in Aussicht, noch erwähnte sie diese als mögliches besonderes Kontrollorgan.

Mit Blick auf den Verlauf des Schriftenwechsels vor der Vorinstanz wäre vielmehr zu erwarten gewesen, dass die Beschwerdeführerin der Vorinstanz schnellstmöglich selbst eine Offerte dieser Firma einreicht, zumal diese nach Aussage der Beschwerdeführerin angeblich rund 50% bzw. 100% tiefer als die anderen Offerten ausgefallen wäre (vgl. Beschwerde, S. 7 und 8). Vor diesem Hintergrund erstaunt, dass die Beschwerdeführerin der Vorinstanz nun vorwirft, keine Offerte dieser Firma eingeholt zu haben.

Im Verlauf der Korrespondenz mit der Vorinstanz stellte die Beschwerdeführerin ihr immer wieder Fragen, so zur Pflicht der Durchführung einer Lohnkontrolle, zur öffentlichen Zugänglichkeit der vorinstanzlichen Prüfberichte bezüglich des GAV Personalverleih (vgl. Schreiben der Beschwerdeführerin vom 3. Juli 2019 an die Vorinstanz [Vernehmlassungsbeilage 14]) und zum in E. 5 hiervoor erwähnten Vereinbarungsvorschlag der RPKD

(vgl. Schreiben der Beschwerdeführerin vom 4. Dezember 2019 an die Vorinstanz [Vernehmlassungsbeilage 31]). Die Vorinstanz setzte sich mit diesen Fragen wie bereits mit den Äusserungen der Beschwerdeführerin, welche Kontrollfirma ihren Vorstellungen am besten entspräche, jeweils eingehend und geduldig auseinander (vgl. Schreiben der Vorinstanz vom 15. Juli 2019 [Vernehmlassungsbeilage 15] und 16. Dezember 2019 [Vernehmlassungsbeilage 32]), obwohl es sich diesbezüglich um einen unnötigen aufwendigen Schriftenwechsel handelte.

Nach dem Gesagten hat die Vorinstanz entgegen der Ansicht der Beschwerdeführerin weder deren rechtliches Gehör verletzt noch sich treuwidrig verhalten. Auch die in diesem Zusammenhang vorgebrachte Rüge, wonach die Vorinstanz keine Gelegenheit eingeräumt habe, einen neuen Vorschlag für ein Kontrollorgan zu machen, erweist sich als unbegründet.

7.

Die Beschwerdeführerin wirft der Vorinstanz ferner Willkür bei ihrer Auswahl des besonderen Kontrollorgans vor. Die Vorinstanz habe mit der B._____ ausgerechnet die Firma ausgewählt, welche sie in ihrem Schreiben vom 20. August 2019 als einzige abgelehnt habe. Deren Offerte für eine Kontrolle vor Ort sei ca. 20 % höher als diejenige der F._____ AG und mehr als 100 % höher als die informell abgegebene Offerte der G._____ AG.

Diese Vorwürfe werden von der Vorinstanz in ihrer Vernehmlassung bestritten. Ihr seien zum Zeitpunkt des Erlasses der angefochtenen Verfügung vier Offerten vorgelegen, wovon sich drei in einem ähnlichen Preisrahmen bewegt und so die Marktsituation widerspiegeln hätten. Es seien die offerierten Kosten für eine Kontrolle, welche nicht ausschliesslich vor Ort stattfinden, miteinander zu vergleichen. Die Offerte der F._____ AG sei nicht ca. 20 % tiefer als diejenige der B._____.

7.1 Willkür liegt nach ständiger Rechtsprechung des Bundesgerichts vor, wenn der angefochtene Entscheid im Ergebnis offensichtlich unhaltbar ist, mit der tatsächlichen Situation in klarem Widerspruch steht, eine Norm oder einen unumstrittenen Rechtsgrundsatz krass verletzt oder in stossender Weise dem Gerechtigkeitsgedanken zuwiderläuft (BGE 142 II 369 E. 4.3, 141 IV 305 E. 1.2, 140 III 167 E. 2.1 und 138 IV 13 E. 5.1).

7.2 Die angefochtene Verfügung ordnet eine Kontrolle an, welche nur teilweise vor Ort durchgeführt würde (Dispositiv-Ziff. 4). Die Vorinstanz holte

bei der B._____, der D._____, AG und der E._____ GmbH je eine Offerte für eine allfällige besondere Kontrolle gemäss Art. 6 AVEG ein (vgl. Kostenvoranschlag der B._____ vom 18. Juli 2019 [Vernehmlassungsbeilage 17], Offerte der D._____ AG vom 17. September 2019 [Vernehmlassungsbeilage 22] und Kostenvoranschlag der E._____ GmbH vom 19. September 2019 [Vernehmlassungsbeilage 23]). Die offerierten Gesamtkosten für eine teilweise vor Ort durchgeführte Kontrolle belaufen sich dabei auf Fr. 25'514.13 inkl. MwSt (B._____), Fr. 24'750.– exkl. MwSt (E._____ GmbH) und Fr. 36'000.– (Fr. 25'000.– + Fr. 11'000.–) bis Fr. 52'000.– (Fr. 38'000.– + Fr. 14'000.–) exkl. MwSt (D._____ AG). Damit offeriert die E._____ GmbH betraglich zwar die tiefsten Kontrollkosten. Wird die Mehrwertsteuer berücksichtigt, unterbietet die Offerte der B._____ jedoch jene der E._____ GmbH.

Die Beschwerdeführerin reichte selbst keine wesentlich tiefere Offerte ein. Die Offerte der F._____ AG vom 4. Oktober 2019, welche die Beschwerdeführerin der Vorinstanz am 29. Oktober 2019 trotz eigener Unzufriedenheit mit der Offerthöhe zukommen liess (Vernehmlassungsbeilage 27), sieht Kosten in Höhe von Fr. 21'000.– bis Fr. 23'500.– exkl. MwSt für eine teilweise vor Ort durchgeführte Kontrolle vor. Da auch diese Offerte die Mehrwertsteuer unberücksichtigt lässt, belaufen sich die hier veranschlagten Kosten auf eine ähnliche Höhe wie jene, welche die B._____ offeriert. Die Vorinstanz hat dies richtig erkannt. Von der mündlichen informellen Offerte der G._____ AG, welche laut Beschwerdeführerin angeblich Kontrollkosten in Höhe von bloss Fr. 12'000.– bis Fr. 13'000.– und damit viel tiefere Kosten veranschlagt, hatte die Vorinstanz gemäss den vorliegenden Akten bis zum Erlass der angefochtenen Verfügung keine Kenntnis. Die Beschwerdeführerin unterliess es, der Vorinstanz eine Offerte der G._____ AG vorzulegen, obgleich sie eine eigene Offerteinreichung mehrmals in Aussicht stellte (vgl. Sachverhalt Bst. A.g und A.k) und die Beauftragung dieser Kontrollfirma wünschte. Die Vorinstanz hatte daher keinen Grund zur Annahme, dass die G._____ AG erheblich billiger als die Firma B._____ sein könnte. Bis heute beruht die besagte informelle Offerte der G._____ AG auf unbelegten Behauptungen der Beschwerdeführerin. Die Offerte der B._____ ist im Übrigen unstrittig detaillierter und nachvollziehbarer als die anderen vorliegenden Offerten.

In casu kam die geplante Vereinbarung zwischen der Beschwerdeführerin und der RPKD nicht zustande (E. 5), während der Vorinstanz wie oben erwähnt bereits Offerten von drei in Frage kommenden Kontrollfirmen vorlagen. Der Rückgriff der Vorinstanz auf eine dieser Offerten ist sachlich und

nachvollziehbar im Scheitern der besagten Vereinbarung begründet. Die Vorinstanz hat demnach nicht willkürlich gehandelt, indem sie den Einsatz der B._____ als besonderes Kontrollorgan verfügte.

Somit ist auch bezüglich der Offerten keine Ermessensüberschreitung oder gar Willkür der Vorinstanz ersichtlich.

7.3 Vielmehr fällt das Vorgehen der Beschwerdeführerin selbst auf. Zunächst ersuchte sie die Vorinstanz wegen eines Konflikts mit der RPKD darum, dass die Vorinstanz statt der RPKD die Kontrolle anordne und ein unabhängiges besonderes Kontrollorgan nach Art. 6 AVEG einsetze (vgl. Gesuch vom 13. Dezember 2018 und 11. Januar 2019 [Vernehmlassungsbeilage 3]; Sachverhalt Bst. A.b), und zeigte sich am 20. August 2019 befremdet, dass die von der Vorinstanz vorgesehene Kontrollfirma B._____ Kontakt mit der RPKD aufgenommen habe (Sachverhalt Bst. A.g). Dann aber wünschte die Beschwerdeführerin in ihrem Schreiben vom 29. Oktober 2019 an die Vorinstanz, dass die in anderen Fällen regelmässig durch die RPKD beauftragte G._____ AG auch in ihrem Fall mandatiert werde und zwar durch die RPKD statt durch die Vorinstanz (Sachverhalt Bst. A.k). Schliesslich kam eine Vereinbarung zwischen der Beschwerdeführerin und der RPKD über die Einsetzung der G._____ AG als Kontrollfirma nicht zustande, unter anderem da die Beschwerdeführerin nicht bereit war, die vor dem Zürcher Handelsgericht hängige Klage anzuerkennen (vgl. Sachverhalt Bst. A.p-q).

Ferner lehnte die Beschwerdeführerin wiederholt Offerten wegen deren Höhe ab, ohne selbst die angekündigte Offerteinholung auszuführen (vgl. Sachverhalt Bst. A.g und A.k).

Es ist nachvollziehbar, dass dieses Hin und Her über die Frage, ob eine von der RPKD unabhängige Kontrollfirma einzusetzen sei und welches die kostengünstigste Offerte sei, die Vorinstanz verhältnismässig viel Zeit und Aufwand kostete und daher auch die zeitliche Komponente einen Einfluss auf die Reaktionen der Vorinstanz hatte. Insgesamt zeigt der Verlauf des vorinstanzlichen Verfahrens, dass die Beschwerdeführerin dieses durch ihr eigenes Verhalten ungebührlich verlängerte. Sie erweckt mit ihrer Vorgehensweise den Eindruck, dass sie die Verfahrensdauer mutwillig in die Länge ziehen wollte.

8.

Die Beschwerdeführerin rügt in ihrer Beschwerde im Weiteren, dass die

B._____ nicht unabhängig sei (vgl. Beschwerde, S. 10 f.). Diese habe ohne ihr Wissen Kontakt mit der RPKD aufgenommen. Sie (die Beschwerdeführerin) habe die B._____ mit Schreiben vom 20. August 2019 wegen einer möglichen Befangenheit als Kontrollorgan abgelehnt.

8.1 Art. 6 Abs. 1 AVEG verlangt, dass das besondere Kontrollorgan unabhängig von den Vertragsparteien sein muss. Weitergehende Anforderungen an die Unabhängigkeit dieses Organs legt Art. 6 Abs. 1 AVEG nicht fest. Aus dem Wortlaut dieses Erfordernisses geht indes hervor, dass dieses Organ neutral sein muss, mithin in Bezug auf den vorliegenden Fall von der paritätischen Kommission unabhängig sein muss (vgl. E. 3.6).

8.2 Die Vorinstanz bat die Beschwerdeführerin mit E-Mails vom 4. Juni 2019 und 24. Juni 2019 (Vernehmlassungsbeilagen 11-12) um Rückmeldung, ob sie Einwände bezüglich der Unabhängigkeit der B._____ als besonderes Kontrollorgan habe. Hierauf teilte die Beschwerdeführerin mit Schreiben vom 24. Juni 2019 (Vernehmlassungsbeilage 13) mit, keine Einwände zu haben.

Als die Beschwerdeführerin der Vorinstanz mit Schreiben vom 20. August 2019 (Vernehmlassungsbeilage 20) bekannt gab, mit der Höhe der Offerte der B._____ nicht einverstanden zu sein, äusserte sie jedoch gleichzeitig, dass die B._____ ein zentrales Anliegen von ihr (der Beschwerdeführerin), nämlich die Unparteilichkeit und Unvoreingenommenheit des besonderen Kontrollorgans, durch eine telefonische Kontaktaufnahme mit der RPKD torpediert habe. Inwiefern der zwischen dem 26. Juni 2019 und dem 15. Juli 2019 erfolgte telefonische Kontakt zwischen Vertretern der RPKD und der B._____ (vgl. Schreiben der B._____ vom 15. Juli 2019 an die Vorinstanz [Vernehmlassungsbeilage 15]) die Unabhängigkeit der letzteren beeinflussen soll, hat die Beschwerdeführerin jedoch nicht dargelegt. Ein eigentliches Begehren um Ablehnung der B._____ als besonderes Kontrollorgan wegen fehlender Unabhängigkeit von der RPKD findet sich im Schreiben der Beschwerdeführerin vom 20. August 2019 nicht.

8.3 Die B._____ nahm von sich aus eine Rückfrage bei der RPKD vor, ob seitens der RPKD in Bezug auf die Darstellung der Kontrollresultate zwingende Vorgaben einzuhalten seien. Die Rückfrage beschränkte sich auf die Frage der Vergleichbarkeit der Kontrolltools der B._____ und der RPKD und eine allfällige Übernahme des Tools der RPKD durch die B._____ (vgl. Schreiben der B._____ vom 15. Juli 2019 und 18. Juli 2019 an die Vorinstanz [Vernehmlassungsbeilage 17], je S. 1). Aus dieser

Nachfrage technischer Natur geht keine Abhängigkeit der B._____ von der RPKD hervor. Vielmehr bezeugt sie den Umstand, dass sich die Firma B._____ bemühte, im Hinblick auf ihre Offerteingabe seriös abzuklären, ob sie über die Mittel verfügen würde, um die Kontrolle fachgerecht auszuführen.

Die B._____ wies die Vorinstanz zwar darauf hin, dass die Übernahme dieses Tools zur Folge hätte, dass organisatorisch keine vollständige Unabhängigkeit gegeben sein könnte (Schreiben der B._____ vom 15. Juli 2019 [Vernehmlassungsbeilage 15] und 18. Juli 2019 [Vernehmlassungsbeilage 17] an die Vorinstanz, je S. 1 f.). Die B._____, welche den Auftrag allein mit den eigenen Tools nach eigener Aussage nicht mit der gewünschten Kompatibilität ausführen kann (Schreiben der B._____ vom 18. Juli 2019 an die Vorinstanz, S. 2), vermag diese Abhängigkeit jedoch durch eine Kopie eines separaten Tabellenabschnitts aus jenem Tool in ihre eigenen Tools zu minimieren (vgl. E-Mail der B._____ vom 18. Juli 2019 an die Vorinstanz [Vernehmlassungsbeilage 17]).

8.4 Der besagte Kontakt wurde von der B._____ ausführlich und transparent ausgewiesen (vgl. deren Schreiben vom 15. Juli 2019 und 18. Juli 2019 an die Vorinstanz, je S. 1). Infolgedessen führt die Vorinstanz das Verhalten der B._____ auf deren Professionalität zurück. Die Vorinstanz wertet diese Kontaktaufnahme als Verhalten einer auf GAV-Einhaltungskontrollen spezialisierten Firma, welche die Rahmenbedingungen abkläre, um eine seriöse Offerte erstellen zu können, und erachtet eine Beeinflussung der B._____ durch einen telefonischen Kontakt mit der RPKD unter den offengelegten Umständen als nicht wahrscheinlich und auch nicht im Interesse einer Firma, die ihre Dienstleistungen auf dem Markt anbiete und von der Vorinstanz einen Auftrag für eine besondere Kontrolle nach Art. 6 AVEG erhalten wolle (angefochtene Verfügung, S. 10). Nach Meinung des Bundesverwaltungsgerichts besteht keine Veranlassung, an dieser zu Recht erfolgten Einschätzung zu zweifeln.

Die Beschwerdeführerin bestreitet nicht, dass sich die Vorinstanz, wie in der angefochtenen Verfügung (S. 10) dargelegt, versicherte, dass die B._____ nicht auf der Liste der von der RPKD mit Kontrollen beauftragten Kontrollfirmen steht.

8.5 Demnach ergeben sich keine Anhaltspunkte dafür, dass die Unabhängigkeit der B._____ von der RPKD ernsthaft in Frage stehen könnte.

8.6 Im Übrigen ist die Unabhängigkeit der B._____ viel deutlicher zu bejahen als jene der G._____ AG. Letztere sei – so die Beschwerdeführerin (vgl. S. 1 deren Schreiben vom 29. Oktober 2019 an die Vorinstanz [Vernehmlassungsbeilage 27] und S. 8 der Beschwerde) – regelmässig durch die RPKD als Kontrollorgan bei Verleihbetrieben beauftragt worden. Die Beschwerdeführerin stört sich offenbar nicht daran, sondern schlägt die G._____ AG trotz ihrer Nähe zur RPKD als Kontrollorgan in casu vor (vgl. Schreiben der Beschwerdeführerin vom 29. Oktober 2019 an die Vorinstanz und S. 8 der Beschwerde). Andererseits insistiert sie – wie vorstehend dargelegt – wegen eines einzelnen telefonischen Kontakts eines Vertreters der Firma B._____ mit der RPKD betreffend eine technische Frage zum Kontrollablauf und schliesst hieraus auf eine fehlende Unabhängigkeit des Kontrollorgans von der RPKD. Die Argumentation der Beschwerdeführerin überzeugt nicht und erweist sich auch als widersprüchlich.

8.7 Die Vorinstanz hat bei der Auswahl des besonderen Kontrollorgans somit weder gesetzeswidrig gehandelt, noch ihr eigenes Ermessen bei der Auslegung des Unabhängigkeitsbegriffs von Art. 6 Abs. 1 AVEG verletzt oder missbraucht. Aus den vorliegenden Akten gehen keine Hinweise hervor, dass die von der Vorinstanz als Kontrollorgan eingesetzte B._____ nicht unabhängig ist.

9.

Die Beschwerdeführerin ist bezüglich der Kontrollkosten der Ansicht, dass besondere Umstände im Sinn von Art. 6 AVEG gegeben seien. Sie habe nicht mit einem fairen Verfahren durch die RPKD rechnen können. Demzufolge seien ihr die Kontrollkosten ganz oder zumindest zum Teil zu erlassen.

Laut der Vorinstanz liegen keine besonderen Umstände im Sinn von Art. 6 AVEG vor.

9.1 Gemäss Art. 6 Abs. 3 AVEG gehen die Kontrollkosten zu Lasten des Arbeitgebers, der eine besondere Kontrolle verlangt oder der sich geweigert hat, sich der Kontrolle des paritätischen Organs zu unterziehen. Die zuständige Behörde kann diese Kosten jedoch ganz oder teilweise den Vertragsparteien auferlegen, wenn besondere Umstände dies rechtfertigen (Art. 6 Abs. 3 AVEG). Besondere Umstände liegen beispielsweise vor, wenn sich der eben erwähnte Arbeitgeber wegen unkorrekten Verhaltens des im GAV vorgesehenen Kontrollorgans veranlasst sah, die Einsetzung

eines von den Vertragsparteien unabhängigen Kontrollorgans zu verlangen (SCHWEINGRUBER/BIGLER, a.a.O., S. 121).

9.2 Es war unstrittig die Beschwerdeführerin, welche den Einsatz eines besonderen Kontrollorgans nach Art. 6 AVEG mit Gesuch vom 13. Dezember 2018/11. Januar 2019 verlangte (vgl. Sachverhalt Bst. A.b-c oben, angefochtene Verfügung, S. 2, und Beschwerde, S. 2 f., in welcher grundsätzlich auf die Sachverhaltsdarstellung in der angefochtenen Verfügung verwiesen wird). Entsprechend der in Art. 6 Abs. 3 AVEG getroffenen Regelung hat damit die Beschwerdeführerin grundsätzlich die Kontrollkosten zu tragen.

Die Beschwerdeführerin bringt als besonderen Umstand vor, nicht mit einem fairen Verfahren durch die RPKD rechnen zu können. Die RPKD sei wegen des hängigen Zivilverfahrens persönlich voreingenommen, setze alles daran, das privatrechtliche Verfahren zu ihren Gunsten zu beeinflussen, und habe sich mehrmals, letztmals mit Schreiben vom 9. Januar 2020, negativ gegenüber Drittpersonen über sie (die Beschwerdeführerin) geäußert. Zudem habe die RPKD einen völlig themenfremden Punkt in ihren Vereinbarungsvorschlag "hineingeschmuggelt", um auf diese Weise von ihr – der Beschwerdeführerin – im Verfahren vor dem Handelsgericht Zürich eine Klageanerkennung zu erwirken. Ein Hinweis auf diese Anerkennung fehle im Begleitschreiben der RPKD zum Entwurf dieser Vereinbarung. Die RPKD kontrolliere sie (die Beschwerdeführerin) auch ständig, um sie in die Knie zu zwingen. Überdies habe sich die RPKD ohne ihr Wissen mit der Firma B. _____ getroffen und sich ausgetauscht.

Aus der Hängigkeit des erwähnten handelsgerichtlichen Verfahrens allein könnte nicht auf eine persönliche Voreingenommenheit der RPKD gegenüber der Beschwerdeführerin im vorinstanzlichen Verfahren geschlossen werden. Die Frage, ob und inwieweit die RPKD das privatrechtliche Verfahren beeinflusst, ist nicht Gegenstand des vorliegenden Verfahrens. Die an die Vorinstanz gerichtete Stellungnahme der RPKD vom 9. Januar 2020 (Vernehmlassungsbeilage 36) kritisiert zwar die Beschwerdeführerin, enthält jedoch keine Äusserungen, die auf ein unfaires Verfahren der RPKD gegenüber dieser hätten schliessen lassen müssen. Auch aus den übrigen in den Akten liegenden Schreiben der RPKD ist kein solches Verhalten ersichtlich. Die Klageanerkennung hat letztere nicht in treuwidriger Weise in den Vereinbarungsentwurf eingefügt (hierzu in E. 11.6 hiernach). Für die behauptete übermässige Kontrolltätigkeit der RPKD gegenüber der Be-

schwerdeführerin fehlt in den Akten jeglicher Hinweis. Der Kontakt, der telefonisch zwischen der RPKD und der Beschwerdeführerin stattfand (dazu eingehend in E. 8), deutet ebenfalls nicht auf ein unfaires Verhalten der RPKD gegenüber letzterer hin. Abgesehen davon bestehen keine Anhaltspunkte, dass sich die RPKD und die B. _____, wie von der Beschwerdeführerin behauptet, "getroffen" hätten. Da die Beschwerdeführerin ihre Vorwürfe betreffend dieses Verhalten nicht näher substantiiert, ist auf sie nicht weiter einzugehen.

Die Beschwerdeführerin verlangte bereits in ihrem Schreiben vom 29. Oktober 2019 an die Vorinstanz (Vernehmlassungsbeilage 27) eine Kostentragung durch die RPKD, da deren Verantwortlicher von Anfang an jegliche Objektivität habe vermissen lassen und die Kontrolle zu seinem persönlichen Anliegen gemacht hätte. Trotzdem wünschte die Beschwerdeführerin in demselben Schreiben eine Einsetzung der G. _____ AG als Kontrollorgan wegen deren Nähe zur und durch die RPKD. Die Beschwerdeführerin argumentiert erneut widersprüchlich, auf reinen Behauptungen basierend, mithin nicht überzeugend. Konkrete besondere Umstände, welche die Vorinstanz dazu hätten veranlassen können, die Kontrollkosten in Abweichung vom in Art. 6 Abs. 3 AVEG festgehaltenen Grundsatz ganz oder teilweise der RPKD aufzuerlegen, vermag die Beschwerdeführerin im vorliegenden Verfahren nicht geltend zu machen und sind auch sonst nicht ersichtlich.

Demnach sind die Kontrollkosten vollumfänglich von der Beschwerdeführerin zu tragen.

10.

Die Beschwerdeführerin rügt in ihrer Beschwerde überdies, die Kontrolle dürfe nicht dazu führen, dass die vom Handelsgericht Zürich definitiv festgesetzte Lohnsumme und damit die davon abgeleitete Höhe der Vollzugskostenbeiträge (1 % der Lohnsumme) "abgeändert" beziehungsweise präjudiziert würden. Vor dem Zürcher Handelsgericht sei ein Rechtsstreit zwischen ihr – der Beschwerdeführerin – und dem Verein "I. _____" über die Frage hängig, in welcher Höhe sie Beiträge an die Kosten des Vollzugs des GAV Personalverleih zu leisten habe.

Die vom besonderen Kontrollorgan zu kontrollierenden allgemeinverbindlich erklärten Artikel des GAV Personalverleih sind unstrittig unter Dispositiv-Ziffer 3 der angefochtenen Verfügung abschliessend aufgelistet. Art. 7 Abs. 4 des GAV Personalverleih, welcher die Pflicht zur Entrichtung von

Vollzugskostenbeiträgen regelt, ist nicht Gegenstand der verfügten besonderen Kontrolle. Folglich bilden diese GAV-Bestimmung und die daraus folgenden Pflichten weder den Anfechtungs- noch den Streitgegenstand im vorliegenden Verfahren, in dem es lediglich um die Einsetzung eines besonderen Kontrollorgans gemäss Art. 6 AVEG zur Durchführung einer Lohnbuchkontrolle geht.

Es bleibt ohnehin unklar, welche Schlüsse die Beschwerdeführerin aus ihrer Rüge konkret in Bezug auf das vorliegende Verfahren zieht.

11.

11.1 Schliesslich ist der Vorwurf der Beschwerdeführerin zu prüfen, wonach die Vorinstanz beziehungsweise deren Ressortleiterin befangen seien. Dabei vermischt die Beschwerdeführerin in ihrem Vorwurf Befangenheit und Unabhängigkeit, so dass unklar ist, ob sie erstere oder letztere meint. Die Beschwerdeführerin führt nämlich aus, dass die Weigerung der Ressortleiterin, die Frage zu beantworten, ob sie von der "getarnten" Klageanerkennung im Vereinbarungsentwurf gewusst habe, beweise, dass sie nicht unabhängig (gemeint wohl: unbefangen) sei. Bereits die Stellungnahme der Vorinstanz, wonach diese Frage nicht relevant sei, beweise, dass von einer fairen und unparteiischen Haltung der Vorinstanz beziehungsweise deren Ressortleiterin nicht die Rede sein könne.

Die Vorinstanz erachtet diesen Vorwurf für haltlos. Die von der Beschwerdeführerin als problematisch erachteten Ziffern 6 f. des Vereinbarungsentwurfs bildeten nicht Gegenstand der angefochtenen Verfügung. Von Interesse sei lediglich gewesen, ob eine Vereinbarung zustande gekommen sei oder nicht, da ersterenfalls das Verfahren um Einsetzung eines besonderen Kontrollorgans nach Art. 6 AVEG ad acta hätte gelegt werden können.

11.2 Aus Art. 6 Abs. 1 AVEG lässt sich keine Prüfungszuständigkeit der Vorinstanz für privatrechtliche Übereinkommen über die Einsetzung einer Kontrollstelle oder Stellungnahmen zu solchen ableiten (vgl. E. 4 hiavor).

11.3 Die Vorinstanz ist in der angefochtenen Verfügung und der Vernehmlassung daher zu Recht der Ansicht, wonach es nicht ihre Aufgabe sei, eine privatrechtliche Vereinbarung über die Einsetzung einer Kontrollstelle zu bewerten, validieren oder genehmigen und dass eine solche Vereinbarung auch nicht Gegenstand eines Verfahrens zur Einsetzung eines besonderen

Kontrollorgans nach Art. 6 AVEG sei. Die Vorinstanz hatte im Verwaltungsverfahren zur Einsetzung eines besonderen Kontrollorgans wie in den Erwägungen 4.1 f. dargelegt lediglich abzuwarten, ob sich die Beschwerdeführerin und die RPKD privatrechtlich auf die Einsetzung einer Kontrollstelle einigen. Im Übrigen war das vorinstanzliche Verfahren von den Bemühungen der Beschwerdeführerin und der RPKD, eine solche Einigung zu erzielen, unabhängig (vgl. E. 4.2 und 4.5). Entsprechend bilden die Ziffern 6 f. des Vereinbarungsentwurfs nicht Gegenstand der angefochtenen Verfügung.

11.4 Eine Einflussnahme der Vorinstanz mittels der Ressortleiterin auf den Ausgang der privatrechtlichen Einigungsbestrebungen ist in den Akten nicht ersichtlich. Die Beschwerdeführerin substantiiert ihre Vorwürfe, dass die Vorinstanz auf diese Bestrebungen Einfluss genommen hätte – insbesondere mittels einer Absprache mit der RPKD –, denn auch nicht näher. Hätte die Vorinstanz beziehungsweise die Ressortleiterin die suggestiv-rhetorische Frage der Beschwerdeführerin (E. 11.1 hiervor) beantwortet, hätte dies eine Mitverantwortung der Vorinstanz für das angeblich treuwidrige Vorgehen der RPKD mit sich gebracht. Es ist kein Grund ersichtlich, weshalb die Ressortleiterin eine solche Frage, welche geradezu in einem Verhör gestellt werden könnte, zu beantworten hätte. Aufgrund des Scheiterns der Einigungsbemühungen der Beschwerdeführerin und der RPKD war die genannte Ressortleiterin gehalten, das Gesuch um Einsetzung eines besonderen Kontrollorgans nach Art. 6 AVEG ungeachtet dieser Bemühungen weiterzuführen (vgl. Art. 6 Abs. 1 AVEG).

Ferner wäre die Vorinstanz entgegen der Ansicht der Beschwerdeführerin weder verpflichtet noch berechtigt gewesen, auf die angeblich von der RPKD vorgenommene Koppelung der erstrebten privatrechtlichen Einigung mit einer Klageanerkennung in einem privatrechtlichen Forderungsprozess aufmerksam zu machen. Die Vorinstanz war daher denn auch nur im Sinn der Erbringung guter Dienste für die Weiterleitung des besagten Vereinbarungsentwurfs besorgt (vgl. Schreiben der Vorinstanz vom 16. Dezember 2019 an die Beschwerdeführerin [Vernehmlassungsbeilage 33]) und hat in der angefochtenen Verfügung zu Recht darauf hingewiesen, dass diese Weiterleitung ausserhalb des Verfahrens zur Einsetzung eines besonderen Kontrollorgans nach Art. 6 AVEG erfolgt sei.

11.5 Die Ressortleiterin, welche im Namen der Vorinstanz handelte, legte ihr Vorgehen für letztere bezüglich der besagten Vereinbarung transparent

offen (vgl. Schreiben der Vorinstanz vom 29. Mai 2019 [Vernehmlassungsbeilage 10], 15. Juli 2019 [Vernehmlassungsbeilage 15] und 22. November 2019 [Vernehmlassungsbeilage 30], E-Mail der Vorinstanz vom 12. Dezember 2019 [Vernehmlassungsbeilage 32] sowie Schreiben der Vorinstanz vom 16. Dezember 2019 [Vernehmlassungsbeilage 33] und 29. Januar 2020 [Vernehmlassungsbeilage 37], jeweils an die Beschwerdeführerin). Demnach bestehen keine Anhaltspunkte für eine fehlende Unabhängigkeit oder für eine Befangenheit der Ressortleiterin beziehungsweise der Vorinstanz.

11.6 Im Übrigen enthielten die Ziffern 6 f. des besagten Vereinbarungsentwurfs zwar tatsächlich eine Schuldanerkennung für anlässlich der Kontrolle zusätzlich festzustellende Vollzugskostenbeiträge für die Jahre 2013 bis 2019. Dies hätte für die Beschwerdeführerin möglicherweise tatsächlich eine Klageanerkennung im gleichzeitig vor dem Handelsgericht Zürich hängigen Zivilverfahren (E. 10 hiavor) bedeuten können. Ob es sich in der Tat um eine solche Anerkennung handelt, ist indes nicht Gegenstand des vorliegenden, vor dem Bundesverwaltungsgericht hängigen Verfahrens. Die Beschwerdeführerin wirft der Vorinstanz – wie der RPKD – allerdings, weil sie im Begleitschreiben vom 22. November 2019 (Vernehmlassungsbeilage 30), mit welchem der Beschwerdeführerin der Vereinbarungsentwurf der RPKD übermittelt wurde, auf diese Anerkennung nicht aufmerksam gemacht hatte, treuwidriges, unfaires und parteiisches Verhalten vor (Beschwerde, S. 12-14; Replik, S. 4 f.).

Es ist jedoch fraglich, inwieweit das Vorgehen der RPKD für den vorliegend zu beurteilenden Streitgegenstand überhaupt relevant ist, zumal die besagten Ziffern 6 f. der Vereinbarung offenliegen. Das Bundesverwaltungsgericht vermag im Vorgehen der RPKD jedenfalls keine Treuwidrigkeit zu erkennen, zumal von einer anwaltlich vertretenen Vertragspartei erwartet werden darf, dass Vereinbarungen genau gelesen werden, bevor sie unterzeichnet werden. Ferner ist für dieses Gericht nachvollziehbar, dass eine mit durchzuführender Kontrolle gleichzeitige Ermittlung der von der Beschwerdeführerin geschuldeten Vollzugskostenbeiträge, welche Gegenstand eines hängigen Zivilgerichtsverfahrens sind (E. 10), aus der Sicht der RPKD einem ökonomischeren Vorgehen entspräche, als wenn diese in einem separaten Verfahren ermittelt werden müssten.

12.

Zusammenfassend ergibt sich, dass die Beschwerde vollumfänglich abzuweisen ist. Entgegen der Begehren der Beschwerdeführerin ist weder die

angefochtene Verfügung aufzuheben noch die Sache an die Vorinstanz zur Neubeurteilung zurückzuweisen, womit es bei der Einsetzung der Firma B._____ als besonderes Kontrollorgan gemäss Art. 6 AVEG bleibt. Die Vorinstanz wird letztere entsprechend zu informieren haben. Die Kosten dieser Kontrolle sind vollumfänglich von der Beschwerdeführerin zu tragen.

13.

13.1 Entsprechend dem Verfahrensausgang hat die Beschwerdeführerin die Verfahrenskosten zu tragen (Art. 63 Abs. 1 VwVG sowie Art. 1 ff. des Reglements vom 21. Februar 2008 über die Kosten und Entschädigungen vor dem Bundesverwaltungsgericht [VGKE, SR 173.320.2]). Die Spruchgebühr richtet sich unter anderem nach Umfang und Schwierigkeit der Streitsache sowie nach Art der Prozessführung (Art. 63 Abs. 4^{bis} VwVG und Art. 2 Abs. 1 VGKE). Vorliegend ist zu berücksichtigen, dass die unaufgefordert eingereichte Replik der Beschwerdeführerin vom 11. Juni 2020 grösstenteils eine Wiederholung der rechtlichen Argumente der Beschwerde enthält. Die Replik war weitgehend unnötig. Deren Kontrolle verursachte unnötigen Aufwand, was Kostenfolgen nach sich zieht. In gesamthafter Betrachtung sind die Verfahrenskosten auf Fr. 2'200.– festzusetzen. Der von der Beschwerdeführerin in Höhe von Fr. 1'700.– bezahlte Kostenvorschuss ist zur Kostenbegleichung zu verwenden. Den Restbetrag von Fr. 500.– hat die Beschwerdeführerin nach Eintritt der Rechtskraft des vorliegenden Urteils zu leisten.

13.2 Der unterliegenden Beschwerdeführerin ist keine Parteientschädigung zuzusprechen (Art. 64 Abs. 1 VwVG, Art. 7 Abs. 1 VGKE).

Demnach erkennt das Bundesverwaltungsgericht:

1.

Die Beschwerde wird abgewiesen, soweit sie nicht gegenstandslos geworden ist.

2.

Die Verfahrenskosten von Fr. 2'200.– werden der Beschwerdeführerin auferlegt. Der von ihr in Höhe von Fr. 1'700.– bezahlte Kostenvorschuss ist zur Kostenbegleichung zu verwenden. Den Restbetrag von Fr. 500.– hat die Beschwerdeführerin nach Eintritt der Rechtskraft des vorliegenden Urteils an die Gerichtskasse zu leisten.

3.

Es wird keine Parteientschädigung zugesprochen.

4.

Dieses Urteil geht an:

- die Beschwerdeführerin (Gerichtsurkunde)
- die Vorinstanz (Gerichtsurkunde)
- die RPKD (Gerichtsurkunde)
- das Eidgenössische Departement für Wirtschaft, Bildung und Forschung WBF (Gerichtsurkunde)

Für die Rechtsmittelbelehrung wird auf die nächste Seite verwiesen.

Der vorsitzende Richter:

Die Gerichtsschreiberin:

Francesco Brentani

Andrea Giorgia Röllin

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 ist gewahrt, wenn die Beschwerde spätestens am letzten Tag der Frist beim Bundesgericht eingereicht oder zu dessen Händen der Schweizerischen Post oder einer schweizerischen diplomatischen oder konsularischen Vertretung übergeben worden ist (Art. 48 Abs. 1 BGG). Die Rechtschrift hat die Begehren, deren Begründung mit Angabe der Beweismittel und die Unterschrift zu enthalten. Der angefochtene Entscheid und die Beweismittel sind, soweit sie die beschwerdeführende Partei in Händen hat, beizulegen (Art. 42 BGG).

Versand: 9. März 2021