



2C_447/2019

Urteil vom 31. März 2020

II. öffentlich-rechtliche Abteilung

Besetzung
Bundesrichter Seiler, Präsident,
Bundesrichterin Aubry Girardin,
Bundesrichter Donzallaz,
Bundesrichter Stadelmann,
Bundesrichterin Hänni,
Gerichtsschreiber Hugi Yar.

Verfahrensbeteiligte
A. _____,
Beschwerdeführer,
vertreten durch Fürsprecher Thomas Wenger,

gegen

Amt für Migration und Personenstand des Kantons Bern,

Kantonales Zwangsmassnahmengericht des
Kantons Bern.

Gegenstand
Haftbedingungen (Ausschaffungshaft),

Beschwerde gegen das Urteil des Verwaltungsgerichts des Kantons Bern vom 12. Juli 2019
(100.2019.219U).

Sachverhalt:

A.
A. _____ (geb. 1977) kommt aus Burkina Faso und hielt sich als Künstler im Schengenraum auf. Am 13. September 2018 ersuchte er in der Schweiz um Asyl. Das Staatssekretariat für Migration (SEM) lehnte sein Gesuch am 1. November 2018 ab und hielt ihn an, das Land zu verlassen. Die hiergegen gerichtete Beschwerde an das Bundesverwaltungsgericht blieb ohne Erfolg. Der Ausländer- und Bürgerrechtsdienst (ABD) der Kantonspolizei Bern buchte für den 21. Juni 2019 einen unbegleiteten Rückflug für A. _____. Das Amt für Migration und Personenstand des Kantons Bern nahm ihn am 17. Juni 2019 in Ausschaffungshaft. Das kantonale Zwangsmassnahmengericht genehmigte diese tags darauf bis zum 17. September 2019. Nachdem A. _____ sich am 21. Juni 2019 geweigert hatte, den Rückflug anzutreten, wurde er in die Ausschaffungshaft zurückversetzt. Deren Vollzug erfolgte zuerst wiederum im Regionalgefängnis Bern und hernach im Ausschaffungsgefängnis Moutier.

B.
Das Verwaltungsgericht des Kantons Bern hiess am 12. Juli 2019 die von A. _____ gegen den Entscheid des kantonalen Zwangsmassnahmengerichts eingereichte Beschwerde teilweise gut. Es stellte fest, dass der Vollzug der Ausschaffungshaft von A. _____ vom 21. zum 27. Juni 2019 im Regionalgefängnis Bern

unrechtmässig erfolgt war, da er in dieser Zeit mit einer oder mehreren Personen in Untersuchungshaft bzw. im Strafvollzug in einer gemeinsamen Zelle untergebracht worden war. Anders verhalte es sich für die Haft vom 18. bis zum 20. Juni 2019: In dieser Zeit sei A. _____ im Trakt für Administrativhaft des Regionalgefängnisses Bern gesondert von Personen in Untersuchungshaft oder im Strafvollzug festgehalten worden; es entspreche dem Willen des Gesetzgebers - so das Verwaltungsgericht des Kantons Bern - den Kantonen zu ermöglichen, den Vollzug der Ausschaffungshaft ausnahmsweise in separat geführten Abteilungen von Strafvollzugseinrichtungen vollziehen zu können. Der Administrativtrakt des Regionalgefängnisses Bern genüge - jedenfalls für kürzere Unterbringungen - den gesetzlichen Anforderungen an eine Hafteinrichtung für ausländerrechtlich festgehaltene Personen.

C.

A. _____ beantragt vor Bundesgericht, "in Ergänzung von Ziff. 1 des Dispositivs des angefochtenen Urteils [...] festzustellen, dass der Vollzug [seiner] Ausschaffungshaft [...] im Regionalgefängnis Bern vom 18. Juni bis zum 27. Juni 2019 und nicht nur vom 21. Juni 2019 bis zum 27. Juni 2019 rechtswidrig" gewesen sei. Die Auslegung des Verwaltungsgerichts sei mit dem übergeordneten, von der Schweiz übernommenen Schengen-Besitzstand unvereinbar. Der Administrativtrakt des Regionalgefängnisses Bern sei keine spezielle Hafteinrichtung, die ausschliesslich dem Vollzug der Vorbereitungs-, Ausschaffungs- und Durchsetzungshaft diene.

Das Verwaltungsgericht des Kantons Bern beantragt, die Beschwerde abzuweisen; allenfalls seien die genaueren Gründe für die kurzzeitige Inhaftierung von A. _____ im Regionalgefängnis Bern beim Amt für Migration und Personenstand des Kantons Bern (MIP), Migrationsdienst (MIDI), abzuklären. Das Kantonale Zwangsmassnahmengericht hat darauf verzichtet, sich zur Beschwerde zu äussern. Das Amt für Migration und Personenstand des Kantons Bern und das Staatssekretariat für Migration (SEM) liessen sich nicht vernehmen. A. _____ hat an seinen Anträgen und Ausführungen festgehalten.

Erwägungen:

1.

1.1. Gegen den kantonale letztinstanzliche Entscheid über eine Zwangsmassnahme im Ausländerrecht kann der Betroffene mit Beschwerde in öffentlich-rechtlichen Angelegenheiten an das Bundesgericht gelangen (Art. 82 i.V.m. Art. 86 Abs. 1 lit. d und Art. 89 Abs. 1 BGG; Urteile 2C_312/2018 vom 11. Mai 2018 E. 1). Wegen des mit der Anordnung ausländerrechtlicher Administrativhaft verbundenen schweren Eingriffs in die persönliche Freiheit kommt dem entsprechenden Freiheitsentzug eigenständige Bedeutung zu; die Haft erscheint nicht als bloss untergeordnete Vollzugsmassnahme zur Wegweisung, weshalb der Ausschlussgrund von Art. 83 lit. c Ziff. 4 BGG der Beschwerde in öffentlich-rechtlichen Angelegenheiten nicht entgegensteht (**BGE 142 I 135** E. 1.1.3 S. 139 f.; **135 II 94** E. 5.5 S. 101 f.; Urteile 2C_263/2019 vom 27. Juni 2019 E. 1.1 und 2C_466/2018 vom 21. Juni 2018 E. 1.1).

1.2.

1.2.1. Nach Art. 89 Abs. 1 BGG ist zur Beschwerde in öffentlich-rechtlichen Angelegenheiten legitimiert, wer ein schutzwürdiges Interesse an der Beurteilung seiner Eingabe hat (lit. c). Dieses muss nicht nur bei der Beschwerdeeinreichung, sondern auch noch im Zeitpunkt des Urteils aktuell und praktisch sein. Fällt das aktuelle Interesse im Verlaufe des Verfahrens dahin, wird die Sache als erledigt abgeschlossen; fehlte es schon bei Beschwerdeeinreichung, ist auf die Eingabe nicht einzutreten (**BGE 142 I 135** E. 1.3.1 S. 143; **139 I 206** E. 1.1 S. 208; **137 I 296** E. 4.2 S. 299). Kommt es vor Abschluss des bundesgerichtlichen Verfahrens zur Freilassung oder Ausschaffung des Ausländers, entfällt bzw. fehlt regelmässig das aktuelle praktische Interesse daran, die Haftgenehmigung zu überprüfen (vgl. **BGE 142 I 135** E. 1.3.1 S. 143; **137 I 296** E. 4.2 und 4.3 S. 299 ff.).

1.2.2. Das Bundesgericht tritt ausnahmsweise - unter Verzicht auf das Erfordernis des aktuellen praktischen Interesses - auf eine Beschwerde dennoch ein, wenn sich die aufgeworfene Frage unter gleichen oder ähnlichen Umständen jederzeit wieder stellen kann, eine rechtzeitige Überprüfung im Einzelfall kaum je möglich wäre und die Beantwortung der Rechtsfrage wegen ihrer grundsätzlichen Bedeutung im öffentlichen Interesse liegt (**BGE 142 I 135** E. 1.3.1 S. 143; **139 I 206** E. 1.1 S. 208). In Fällen, in denen durch die EMRK geschützte Ansprüche zur Diskussion stehen (Art. 5 EMRK bzw. Art. 31 BV), tritt das Bundesgericht regelmässig auf Feststellungsanträge ein, auch wenn kein unmittelbares aktuelles praktisches Interesse mehr an der Beurteilung der Rechtmässigkeit der Haft besteht (vgl. **BGE 142 I 135** E. 1.3.1 S. 143; **139 I 206** E. 1.2.1 S. 208 f.); es tut dies auch im Hinblick darauf, dass die Rügen einer Verletzung der EMRK zuerst landesintern durch das Bundesgericht beurteilt werden sollen, bevor sie allenfalls Gegenstand eines Verfahrens vor dem Europäischen Gerichtshof für Menschenrechte (EGMR) bilden.

1.2.3. Im vorliegenden Fall ist vom Erfordernis des aktuellen praktischen Interesses abzusehen: Der Beschwerdeführer beanstandet ausschliesslich seine Inhaftierung im Regionalgefängnis Bern in der Zeit vom 18. bis zum 20. Juni 2019; nur diese Tage bilden Gegenstand des vorliegenden Verfahrens, nachdem

der Beschwerdeführer sich seit dem 28. Juni 2019 nunmehr im Ausschaffungsgefängnis in Moutier aufhält (bzw. allenfalls aufgehalten hat). Die aufgeworfene Frage nach den zulässigen Festhaltungsbedingungen von administrativ inhaftierten Drittstaatsangehörigen ist im Hinblick auf die Schwere des damit verbundenen Eingriffs in verfassungsmässig geschützte Positionen (Art. 10 Abs. 2 [Persönliche Freiheit] und Art. 31 [Freiheitsentzug] BV) von grundlegender Bedeutung; ihre Beantwortung liegt im öffentlichen Interesse, wobei das Bundesgericht die Problematik im Einzelfall kaum je rechtzeitig überprüfen könnte.

1.3. Auf die frist- und formgerecht eingereichte Beschwerde in öffentlich-rechtlichen Angelegenheiten ist einzutreten, die erhobene Kritik materiell zu prüfen und gegebenenfalls eine Verletzung des einschlägigen Rechts festzustellen (vgl. Art. 42, Art. 82 lit. a i.V.m. Art. 86 Abs. 1 lit. d, Art. 89 Abs. 1, Art. 90 und Art. 100 Abs. 1 BGG).

2.

2.1. Art. 81 Abs. 2 AIG (bis zum 1. Januar 2019: AuG) sah ursprünglich vor, dass die ausländerrechtlich begründete Administrativhaft "in geeigneten Räumlichkeiten" zu vollziehen war (Fassung gemäss Art. 2 Ziff. 1 des BB vom 18. Juni 2010 betreffend die Übernahme der EG-Rückführungsrichtlinie, in Kraft seit 1. Juni 2011 [AS 2010 5925 ff. S. 5932; BBl 2009 8881 ff., S. 8901]; Anhang Ziff. 1 der Änderung des Asylgesetzes vom 14. Dezember 2012, in Kraft seit 1. Februar 2014 [AS 2013 4375 ff., S. 4390]). Diese Regelung erging in Umsetzung von Art. 16 der Richtlinie 2008/115 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 16. Dezember 2008 über gemeinsame Normen und Verfahren in den Mitgliedstaaten zur Rückführung illegal aufhältiger Drittstaatsangehöriger ("Rückführungsrichtlinie"; ABl. L 348 vom 24. Dezember 2008 S. 98 ff.). Das Bundesgericht hielt in Auslegung von Art. 81 Abs. 2 AIG (in der Fassung vom 18. Juni 2010; vgl. ANDREAS ZÜND, in: Spescha/Thür/Zünd/Bolzli [Hrsg.], Migrationsrecht, 2. Aufl. 2009, N. 3 zu Art. 81 AuG) fest, dass die Zusammenlegung mit Personen in Untersuchungshaft oder im Strafvollzug zu vermeiden sei. Der besonderen Situation der ausländerrechtlich festgehaltenen Personen könne am besten in Gebäuden Rechnung getragen werden, welche auf deren spezifischen Bedürfnisse ausgerichtet seien; der Vollzug von ausländerrechtlicher Administrativhaft in anderen Haftanstalten sei bei Einhaltung des Trennungsggebots jedoch nicht zum Vornherein ausgeschlossen (**BGE 123 I 221** E. II lit. b S. 231; **122 II 49** E. 5a S. 53, 299 E. 3c S. 304).

2.2. Dabei habe aber - so das Bundesgericht weiter - der Anspruch der ausländerrechtlich festgehaltenen Person auf soziale Kontakte gewahrt zu bleiben: Es müssten nicht nur hinreichende Besuche durch auswärtige Personen erlaubt sein, sondern auch soziale Kontakte mit anderen ausländerrechtlich festgehaltenen Personen ermöglicht werden, was die regelmässige - aber nicht unbedingt dauernde - Benützung eines Gemeinschaftsraums oder gemeinschaftliche Aktivitäten (Sport im Gefängnishof, weitere Tätigkeiten in anderen Räumen usw.) über den obligatorischen einstündigen Spaziergang hinaus erforderlich mache (**BGE 122 II 299** E. 5a S. 308). Aufgrund des Haftzwecks gelte bei der Administrativhaft ein freieres Haftregime als bei anderen Häftlingskategorien. Die entsprechenden Rechte dürften jeweils nur soweit beschränkt werden, als sich dies zur Gewährleistung des Haftzwecks und zur Aufrechterhaltung des ordnungsgemässen Anstaltsbetriebs als nötig erweise (**BGE 122 II 299** E. 3b; Urteil 2A.545/2001 vom 4. Januar 2002 E. 3 [Regionalgefängnis Bern]). Die Trennung der Administrativhäftlinge von anderen Gefangenen solle auch äusserlich zeigen, dass die Festhaltung nicht im Zusammenhang mit einer Straftat steht, sondern einen rein administrativen Hintergrund hat.

2.3. Je länger die Festhaltung dauert, desto weniger einschneidend dürfen nach der Praxis die Freiheitsbeschränkungen für administrativ festgehaltene Drittstaatsangehörige sein: Bei einer lediglich kurzen Festhaltung - etwa zur Vorführung für die Haftprüfungsverhandlung - könnten zeitlich so kurz wie möglich weitergehendere Restriktionen hingenommen werden als bei einer absehbar länger dauernden administrativen Festhaltung (**BGE 122 II 299** E. 3b S. 303; Urteile 2C_169/2008 vom 18. März 2008 E. 4.5 [Flughafengefängnis Zürich] und 2C_661/2007 vom 17. Dezember 2007 E. 2.2.1 in fine [Regionalgefängnis Bern]; vgl. zu den Haftbedingungen: An DREAS ZÜND, in: Spescha/Thür/Zünd/Bolzli [Hrsg.], Migrationsrecht, 5. Aufl. 2019, N. 3 zu Art. 81 AIG; Car ONI/SCHEIBER/PREISIG/ZOETEWELJ, Migrationsrecht, 4. Aufl. 2018, S. 292 ff.; Bah AR IREM CATAK KANBER, Die ausländerrechtliche Administrativhaft, 2017, S. 253 ff.; Grego R CHATTON/LAURENT MERZ, IN: Nguyen/Amarelle [Editeurs], Code annoté de droit des migrations, volume II: Loi sur les étrangers, Bern 2017, N. 14 ff. zu Art. 81 AuG; Martin BUSINGER, Ausländerrechtliche Haft, Die Haft nach Art. 75 ff. AuG, 2015, S. 300 ff.; Tarkan GÖKSU, IN: Caroni/Gächter/ Turnherr [Hrsg.], SHK Bundesgesetz über die Ausländer (AuG), 2010, N. 10 ff. zu Art. 81 AuG; Thomas HUGI YAR, ZWAN gsmassnahmen im Ausländerrecht, in: Uebersax/Rudin/Hugi Yar/Geiser [Hrsg.], Ausländerrecht, 2. Aufl. 2009, N. 10.129 ff.).

3.

3.1. Die Schweiz ist 2018 bezüglich ihrer Haftpraxis und den Haftbedingungen durch die EU evaluiert worden: Im Rahmen der Empfehlungen vom 14. Mai 2019 zur Beseitigung der 2018 bei der Evaluierung der Anwendung des Schengen-Besitzstands im Bereich der Rückkehr/ Rückführung festgestellten Mängel legte der Rat der Europäischen Union der Schweiz insbesondere nahe, ihre nationalen Rechtsvorschriften zur

Inhaftierung von illegal anwesenden Drittstaatsausländern zu ändern sowie "unverzüglich Massnahmen" zu ergreifen, um sicherzustellen, dass die Abschiebehaft - wie in Art. 16 Absatz 1 Satz 1 der Richtlinie 2008/115 vorgeschrieben - grundsätzlich in speziellen Hafteinrichtungen erfolgt und die Unterbringung in gewöhnlichen Haftanstalten nur im Ausnahmefall zur Anwendung kommt (vgl. den Durchführungsbeschluss des Rates zur Festlegung einer Empfehlung zur Beseitigung der 2018 bei der Evaluierung der Anwendung des Schengen-Besitzstands im Bereich der Rückkehr/Rückführung durch die Schweiz festgestellten Mängel; Institutionelles Dossier 2019/0046[NLE]). Wenn auf die Unterbringung in gewöhnlichen Haftanstalten zurückgegriffen werden müsse, "sollte sichergestellt werden, dass die Trennung von den gewöhnlichen Strafgefangenen durch geeignete Mittel gewährleistet" sei, "welche den administrativen Charakter der Inhaftierung in vollem Umfang widerspiegeln; so sollte es sich bei diesen Mitteln etwa nicht um die Einsperrung von Drittstaatsangehörigen in ihren Zellen handeln" (vgl. auch den Zehnten Bericht des EJPD vom 14. Juni 2019 zuhanden der GPK-EJPD, Stand der Umsetzung von Schengen/Dublin 2018/2019, S. 26).

3.2. Nach Art. 16 Abs. 1 Satz 1 RL 2008/115 hat die Inhaftierung grundsätzlich in *speziellen* Hafteinrichtungen zu erfolgen. Fehlen in einem Mitgliedsstaat solche speziellen Hafteinrichtungen und ist die Unterbringung in gewöhnlichen Haftanstalten nötig, so werden in Haft genommene Drittstaatsangehörige gesondert von den gewöhnlichen Strafgefangenen untergebracht (Art. 16 Abs. 1 Satz 2 RL 2008/115). Die Schweiz hat im Rahmen des Bundesgesetzes vom 14. Dezember 2018 zur Änderung des Ausländergesetzes ("Verfahrensregelungen und Informationssysteme") Art. 81 Abs. 2 AIG neu formuliert; Ziel war es, die nationale Regelung im Rahmen der Schengen-Assoziierung (erneut) an die Formulierung und die Auslegung von Art. 16 Abs. 1 RL 2008/115 durch den EuGH anzupassen. Der vom Bundesrat vorgeschlagene Text lautete (BBl 2018 1769 ff., S. 1773) :

2 Die Haft ist in Haftanstalten zu vollziehen, die ausschliesslich dem Vollzug der Vorbereitungs-, Ausschaffungs- und Durchsetzungshaft dienen. Soweit dies aus Kapazitätsgründen nicht möglich ist, sind die inhaftierten Ausländerinnen und Ausländer gesondert von Personen in Untersuchungshaft oder im Strafvollzug unterzubringen.

Art. 81 Abs. 2 AIG wurde in den parlamentarischen Beratungen umformuliert und lautet heute wie folgt (Fassung gemäss Ziff. I des BG vom 14. Dezember 2018 [Verfahrensregelung und Informationssysteme], in Kraft seit 1. Juni 2019 [AS 2019 1413 ff., S.1417; BBl 2018 1685 ff., S. 1738]) :

2 Die Haft ist in Hafteinrichtungen zu vollziehen, die dem Vollzug der Vorbereitungs-, Ausschaffungs- und Durchsetzungshaft dienen. Ist dies insbesondere aus Kapazitätsgründen in Ausnahmefällen nicht möglich, so sind die inhaftierten Ausländerinnen und Ausländer gesondert von Personen in Untersuchungshaft oder im Strafvollzug unterzubringen.

3.3.

3.3.1. Umstritten ist die Tragweite des neu formulierten Art. 81 Abs. 2 AIG in der Fassung vom 14. Dezember 2018. Das Verwaltungsgericht des Kantons Bern geht davon aus, dass die Vorlage des Bundesrats zwar vorgesehen habe, die (ausländerrechtliche) Festhaltung in Haftanstalten zu vollziehen, die *ausschliesslich* diesem Zwecke dienen dürften. Der Gesetzgeber habe den Wortlaut des bundesrätlichen Vorschlags jedoch abgeändert, indem er von Haft *einrichtungen* spreche und auf die Ausschliesslichkeit des Anstaltszwecks verzichtet habe. Die entsprechenden sprachlichen Anpassungen könnten als "Klarstellung verstanden werden, dass nicht das Erfordernis eines separaten Gebäudes im Vordergrund" stehe, "sondern die Einrichtung als solche, d.h. eine Infrastruktur, die ein auf die Administrativhaft zugeschnittenes Haftregime" erlaube. Das nicht infrage gestellte Trennungsgebot werde auch dann eingehalten, wenn in Ausnahmesituationen Personen in Administrativhaft nicht in separaten Hafteinrichtungen gemäss Art. 81 Abs. 2 Satz 1 AIG, sondern in einer separaten Zelle untergebracht würden. Dass eine bloss "zellenweise Trennung" der Administrativhäftlinge von den übrigen Häftlingen den Anforderungen gemäss Art. 81 Abs. 2 Satz 1 AIG nicht entspreche und nur in Ausnahmefällen für kurzfristige Aufenthalte infrage komme, sei unbestritten. Aus den Materialien ergebe sich, dass mit den gewählten Formulierungen vermieden werden sollte, dass "ausländische Personen bei Vollbelegung der kantonalen Hafteinrichtungen zum Vollzug weniger Hafttage in einen anderen Kanton gefahren, dort untergebracht und für den Vollzug wieder zurückgebracht werden" müssten. Diese Meinung habe sich in der parlamentarischen Debatte durchgesetzt und Art. 81 Abs. 2 Satz 2 AIG sei insofern angepasst worden, als der Ausnahmegrund für den Vollzug der ausländerrechtlichen Administrativhaft ausserhalb einer getrennten Vollzugsanstalt in einem abgegrenzten Vollzugstrakt für Ausschaffungshäftlinge im Rahmen einer normalen Strafanstalt nicht nur bei Kapazitätsengpässen, sondern auch aus anderen Gründen erfolgen könne (AB 2018 N 1667 f.; AB 2018 S 846 f.). Mit den Vorgaben und Geboten, die sich im Einzelfall aus dem einschlägigen und von der Schweiz übernommenen Schengen-Recht ergeben, hat sich die Vorinstanz indessen nicht weiter auseinandergesetzt.

3.3.2. Der Beschwerdeführer macht seinerseits geltend, Art. 81 Abs. 2 AIG sei richtlinienkonform auszulegen. Alleine aufgrund kleiner Wortänderungen ("Haftanstalt" statt "Hafteinrichtung") gegenüber dem bundesrätlichen Entwurf könne nicht darauf geschlossen werden, dass der Gesetzgeber nicht in

Übereinstimmung mit Art. 16 Abs. 1 RL 2008/115 habe legiferieren wollen. Die gesetzessystematische und -logische Auslegung ergebe, dass mit der Haftenrichtung nach Art. 81 Abs. 2 Satz 1 AIG ein besonderes Gebäude gemeint sei und mit der ausnahmsweisen Unterbringung eine solche in einem gesonderten Trakt einer gewöhnlichen Haftanstalt, der ein liberaleres Regime zulasse. Seine Unterbringung vom 18. Juni bis zum 20. Juni 2019 sei nicht in einer speziellen Haftenrichtung i.S. von Art. 81 Abs. 2 Satz 1 AIG erfolgt, sondern lediglich gesondert von Personen in Untersuchungshaft oder im Strafvollzug. Die Behörden hätten von Art. 81 Abs. 2 Satz 2 AIG Gebrauch gemacht. Eine entsprechende Unterbringung sei nach dem Gesetzeswortlaut nur in nachgewiesenen Ausnahmefällen zulässig. Das Verwaltungsgericht habe - so der Beschwerdeführer weiter - trotz seiner Hinweise auf die Ausnahmesituation nicht dargelegt, inwiefern bei ihm eine entsprechende Notwendigkeit bestand. Die Berner Behörden hätten es nicht nur unterlassen, schweizweit nach einer alternativen Unterbringung zu suchen, wozu sie nach dem neuen Art. 81 Abs. 2 AIG verpflichtet gewesen wären, sondern hätten auch keine richtlinienkonforme Alternativen innerhalb des Kantons geprüft, obwohl das für den ausschliesslichen Vollzug von ausländerrechtlicher Administrativhaft konzipierte Regionalgefängnis Moutier in der interessierenden Zeitperiode nicht voll belegt gewesen sei.

4.

4.1. Das Gesetz ist in erster Linie aus sich selbst heraus auszulegen, d.h. nach dem Wortlaut, Sinn und Zweck und den ihm zugrunde liegenden Wertungen auf der Basis einer teleologischen Verständnismethode. Die Gesetzesauslegung hat sich vom Gedanken leiten zu lassen, dass nicht schon der Wortlaut die Norm darstellt, sondern erst das an Sachverhalten verstandene und konkretisierte Gesetz. Gefordert ist die sachlich richtige Entscheidung im normativen Gefüge, ausgerichtet auf ein befriedigendes Ergebnis der ratio legis. Dabei befolgt das Bundesgericht einen pragmatischen Methodenpluralismus und lehnt es namentlich ab, die einzelnen Auslegungselemente einer hierarchischen Prioritätsordnung zu unterstellen. Die Gesetzesmaterialien sind zwar nicht unmittelbar entscheidend, dienen aber als Hilfsmittel, um den Sinn der Norm zu erkennen. Bei der Auslegung neuerer Bestimmungen kommt den Materialien eine besondere Stellung zu, weil veränderte Umstände oder ein gewandeltes Rechtsverständnis in dieser Situation eine von den Materialien abweichende Lösung kaum nahelegen (**BGE 144 I 242** E. 3.1.2 S. 251 f.; **142 IV 401** E. 3.3 S. 403 f., 1 E. 2.4.1 S. 3 f.; je mit Hinweisen).

4.2. Zusätzlich zu diesen allgemeinen Auslegungsregeln ist in Fällen, welche das Schengenabkommen betreffen, die Vereinbarkeit der schweizerischen Umsetzungsgesetzgebung mit den einschlägigen unionsrechtlichen Vorgaben zu beachten.

4.2.1. Die Neuformulierung von Art. 81 Abs. 2 AIG soll den schengenrechtlichen Vorgabe und der EuGH-Rechtsprechung zu den Festhaltungsbedingungen Rechnung tragen; die entsprechende Gesetzesanpassung in Art. 81 AIG erfolgte gerade zu diesem Zweck (BBI 2018 1685, S. 1712 Ziff. 2.7.1; vgl. das Abkommen vom 26. Oktober 2004 zwischen der Schweizerischen Eidgenossenschaft, der Europäischen Union und der Europäischen Gemeinschaft über die Assoziierung dieses Staates bei der Umsetzung, Anwendung und Entwicklung des Schengen-Besitzstands [SAA; SR 0.362.31]).

4.2.2. Die Schweiz hat sich, vorbehaltlich von Art. 7 des Abkommens ("Beendigungsverfahren"), verpflichtet, die bestehenden wie die künftigen schengenrechtlich relevanten Bestimmungen des Unionsrechts zu akzeptieren, umzusetzen und anzuwenden (vgl. Art. 2 Abs. 3 SAA). Die mangelhafte Umsetzung von Schengenrecht kann im Rahmen des Abkommens zwar nicht direkt sanktioniert werden, aber sie kann zu einer uneinheitlichen Auslegung und Anwendung des Schengen-Besitzstands führen und damit den Bestand der Assoziierung als solche gefährden (vgl. Art. 7 SAA).

4.2.3. Das Bundesgericht beachtet die Rechtsprechung des EuGH auslegungsweise, zumal die Rechtsübernahme im Rahmen des Schengenabkommens "dynamisch" erfolgt. Es tut dies im Interesse einer einheitliche Rechtsanwendung durch die verschiedenen Mitgliedsstaaten, zur Durchsetzung des Grundsatzes der Parallelität der Rechtsordnungen in den schengenrelevanten Bereichen sowie zur Erfüllung der völkerrechtlich übernommenen Verpflichtungen der Schweiz (vgl. Art. 2 Abs. 3 SAA und Art. 31 Abs. 1 des Wiener Abkommens vom 23. Mai 1969 über das Recht der Verträge [SR 0.111]). Die nationale Umsetzungsgesetzgebung in Art. 81 Abs. 2 AIG erfolgte, um die Festhaltebedingungen an die schengenrechtlichen Vorgaben anzupassen (vgl. vorstehende E. 3.2). Das Bundesgericht legt Art. 81 Abs. 2 AIG deshalb unionsrechtskonform aus, d.h. in einer möglichst grossen Übereinstimmung mit den Vorgaben der Rückführungsrichtlinie und der einschlägigen Rechtsprechung des EuGH dazu (vgl. PAUL-LUKAS GOOD, Die Schengen-Assoziierung der Schweiz, Diss. St. Gallen 2010, S. 247 ff.).

4.3.

4.3.1. Zum gleichen Resultat führt die unionsrechtliche Praxis über die direkte Anwendbarkeit von Richtlinienbestimmungen (vgl. HAAG/KOTZUR, in: Bieber/Epiney/Haag/Kotzur [Hrsg.], Die Europäische Union, 13. Aufl. 2019, § 6 N. 34; BREITENMOSER/WEYENETH, Europarecht, 3. Aufl. 2017 N. 259; TOBIAS JAAG/JULIA HÄNNI, Europarecht, 4. Aufl. 2015, N. 2119 ff.; Urteil des EuGH vom 19. Januar 1982 C-8/81 Becker, Randnr. 25). Diese kann im Rahmen der bundesgerichtlichen Auslegung schengenrelevanter

Vorgaben analog beigezogen werden. Danach können Richtlinienbestimmungen ausnahmsweise eine unmittelbare Wirkung entfalten, (1) wenn sie nicht fristgerecht oder korrekt in das innerstaatliche Recht umgesetzt wurden; (2) die Regelung sich als genügend bestimmt und unbedingt formuliert erweist und (3) sie dem Betroffenen Rechte gegenüber dem Staat einräumt.

4.3.2. Art. 16 Abs. 1 RL 2008/115 regelt im Interesse der illegal anwesenden drittstaatsangehörigen Person deren Haftbedingungen während ihrer Festhaltung zum Zweck der Ausschaffung in hinreichend bestimmter und justiziabler Art und Weise. Hat der Gesetzgeber nicht nach den Vorgaben der Rückführungsrichtlinie legiferiert, kann der Betroffene sich direkt auf Art. 16 Abs. 1 RL 2008/115 stützen, um geltend zu machen, Art. 81 Abs. 2 AIG sei aufgrund einer unvollständigen oder fehlerhaften Umsetzung in Verletzung des Richtlinienrechts auf ihn angewendet worden. Ist der Gesetzgeber zu Ungunsten der betroffenen Person vom Richtlinienrecht bzw. dessen Auslegung durch den EuGH abgewichen, kann der einzelne Fall auch direkt in Anwendung von Art. 16 Abs. 1 der Rückführungsrichtlinie beurteilt werden (so auch CHATTON/MERZ, a.a.O., N. 22 in fine zu Art. 81 AuG).

5.

Der Gerichtshof hat sich zur Auslegung von Art. 16 Abs. 1 der Rückführungsrichtlinie im Jahr 2014 geäußert:

5.1. Im Urteil *Bero/Bouzalmate* vom 17. Juli 2014 (C-473/13 und C-514/13) hielt er fest, dass Art. 16 Abs. 1 Satz 1 der Rückführungsrichtlinie den Grundsatz aufstelle, dass die Inhaftierung von illegal aufhältigen Drittstaatsangehörigen zum Zweck der Abschiebung in *speziellen Hafteinrichtungen* zu erfolgen habe. Werde die Festhaltung wegen des Fehlens spezieller Hafteinrichtungen in gewöhnlichen Haftanstalten vollzogen, müssten die in Haft genommenen illegal anwesenden Drittstaatsangehörigen gesondert von den gewöhnlichen Strafgefangenen untergebracht werden; der Grundsatz der Unterbringung in nicht speziell hierfür vorgesehenen Hafteinrichtungen sei als Ausnahme zur Grundregel der Unterbringung in speziellen Hafteinrichtungen (Art. 16 Abs. 1 Satz 1 RL 2008/115) *eng* auszulegen (Randnr. 25 des Urteils *Bero/Bouzalmate*; vgl. JULIAN AUGUSTIN, Die Rückführungsrichtlinie der Europäischen Union, 2016, S. 470 ff.; SERGO MANANASHVILI, in: Hailbronner/ Thym [Hrsg.], EU Immigration and Asylum Law, 2. Aufl. 2016, N. 5 f. zu Art. 16 der Rückführungsrichtlinie; CARSTEN HÖRICH, Abschiebungen nach europäischen Vorgaben, 2015, S. 185 ff.). Art. 16 Abs. 1 Satz 2 der Rückführungsrichtlinie sieht vor, dass - im Rahmen der entsprechend engen Auslegung der Ausnahmebestimmung - die Festhaltung nur aus *besonderen Gründen* auch in einem von den Strafgefangenen abgesonderten Bereich einer ordentlichen Justizvollzugsanstalt erfolgen kann.

5.2.

5.2.1. Ein Mitgliedsstaat ist - so der EuGH - auch dann verpflichtet, illegal anwesende Drittstaatsangehörige grundsätzlich in einer speziellen Hafteinrichtung in Abschiebungshaft zu nehmen, "wenn er föderal strukturiert ist und die nach nationalem Recht für die Anordnung und Vollziehung einer solchen Haft zuständige föderale Untergliederung über keine entsprechende Hafteinrichtung" verfügt. Nicht erforderlich ist, dass jede föderale Untergliederung selber spezielle Haftanstalten errichtet; es muss jedoch sichergestellt sein, dass die zuständigen Behörden einer föderalen Untergliederung, die nicht über solche Hafteinrichtungen verfügt, die abzuschiebenden Drittstaatsangehörigen in speziellen Hafteinrichtungen in anderen föderalen Untergliederungen festhalten können (Urteil *Bero/Bouzalmate*, a.a.O., Randnr. 31; AUGUSTIN, a.a.O., S. 471; HÖRICH, a.a.O., S. 186 - 193). Ein föderaler Staat kann sich dieser Verpflichtung nicht mit der Begründung entziehen, dass weder er noch die föderale Untereinheit über spezielle Hafteinrichtungen verfügten. Dies gilt auch für die Schweiz.

5.2.2. Art. 16 Abs. 1 der Rückführungsrichtlinie umfasst die Pflicht der einzelnen Staaten, für eine ausreichende Kapazität an Unterbringungsmöglichkeiten in speziellen Hafteinrichtungen zu sorgen (MANANASHVILI, a.a.O., N. 5 zu Art. 16 der Rückführungsrichtlinie; AUGUSTIN, a.a.O., S. 472 ff.). In den Räumlichkeiten der speziellen Hafteinrichtung ist eine Ausstattung und Gestaltung des Umfelds vorzusehen, die - soweit wie möglich - den Eindruck einer Gefängnisumgebung vermeiden und zum Ausdruck bringen, dass die festgehaltenen Personen keine Straftäter sind (AUGUSTIN, a.a.O., S. 478 ff.; zu einem Beispiel für eine "spezielle" Hafteinrichtung: KANBER, a.a.O., S. 260). Bei den "speziellen" Festhaltungszentren muss es sich um Einrichtungen handeln, die dazu bestimmt sind, Abschiebungshäftlinge in einer Einrichtung mit lockereren Festhaltungsbedingungen (Aussenkontakte, Telefonmöglichkeiten, Zugang zu Internet usw.) aufzunehmen und zu betreuen (AUGUSTIN, a.a.O., S. 477). Entsprechende Projekte werden - wie in anderen europäischen Staaten - auch in der Schweiz derzeit umgesetzt (vgl. etwa die Schaffung des Ausschaffungsgefängnisses Moutier). Der Bund kann den Bau und die Einrichtung kantonaler Haftanstalten, die ausschliesslich dem Vollzug der Vorbereitungs-, Ausschaffungs- und Durchsetzungshaft sowie kurzfristigen Festhaltungen dienen und eine bestimmte Grösse aufweisen, dementsprechend ganz oder teilweise finanzieren (vgl. Art. 82 Abs. 1 AIG).

5.2.3. Ergänzend kann darauf hingewiesen werden, dass der Deutsche Bundesgerichtshof in Anwendung von Art. 16 Abs. 1 der Rückführungsrichtlinie zum Schluss gekommen ist, dass die Unterbringung eines

Betroffenen in einem gesonderten Gebäude auf dem Gelände einer Justizvollzugsanstalt nicht als Unterbringung in einer "speziellen Hafteinrichtung" gelten könne, wie dies Art. 16 Abs. 1 Satz 1 der RL 2008/115 voraussetze. Eine gesonderte Unterbringung von Betroffenen auf dem Gelände einer gewöhnlichen Haftanstalt bilde keine Unterbringung in einer speziellen Hafteinrichtung im Sinne von Art. 16 Abs. 1 Satz 1 der Rückführungsrichtlinie (Beschlüsse des Deutschen Bundesgerichtshofs vom 25. Mai 2014 [V ZB 137/14] Rz. 9 und vom 17. September 2014 [V ZB 189/13] Rz. 5). Diesbezüglich einschlägige Entscheide von anderen Unionsstaaten bestehen offenbar noch nicht.

5.3. Die Nutzung spezieller Einrichtungen ist die Regel. Die Ausnahmebestimmung, wonach eine Unterbringung - bei Trennung der festgehaltenen Drittstaatsangehörigen von den anderen Insassen - auch in gewöhnlichen Haftanstalten erfolgen kann (Art. 16 Abs. 1 Satz 2 RL 2008/115 bzw. Art. 81 Abs. 2 Satz 2 AIG), bildet die Ausnahme. Diese kann namentlich zur Anwendung kommen, wenn sich aufgrund unvorhersehbarer quantitativer Schwankungen bei dem illegalen Migrationsströmen die Zahl der Inhaftierten sprunghaft erhöht - dabei jedoch noch keine "Notlage" besteht, die zur Anwendung von Art. 18 RL 2008/115 führt - und die Unterbringung der Inhaftierten in speziellen Einrichtungen auch für einen Mitgliedsstaat zu einem Problem wird, der normalerweise über eine angemessene/ausreichende Zahl von Plätzen in speziellen Einrichtungen verfügt (Anhang der Empfehlung der Kommission vom 16. November 2017 für ein gemeinsames "Rückkehr-Handbuch", das von den zuständigen Behörden der Mitgliedstaaten bei der Durchführung rückkehrbezogener Aufgaben heranzuziehen ist, C[2017] 6505 final, S. 91).

5.4. Der Generalanwalt hielt zum Ausnahmetatbestand von Art. 16 Abs. 1 Satz 2 RL 2008/115 in seinen Schlussanträgen in den Verfahren *Bero/Bouzalmate* fest, dass ein Mitgliedsstaat, mit Ausnahme von Notlagen (vgl. Art. 18 RL 2008/115), die abzuschiebenden Drittstaatsangehörigen nur dann in einer gewöhnlichen Haftanstalt unterbringen darf, wenn aussergewöhnliche und berechtigte Gründe hierfür sprächen, in denen unbestreitbar zum Ausdruck komme, dass die Abwägung der Interessen diese Lösungsgebiete. Wenn sich ein Mitgliedsstaat mit Schwierigkeiten in Zusammenhang mit der Unterbringung eines abzuschiebenden Migranten konfrontiert sehe, müsse er auf der Grundlage einer Beurteilung *des Einzelfalls* die Gründe darlegen, weshalb die Unterbringung in einer gewöhnlichen Haftanstalt erfolge bzw. erfolgen müsse, wobei die Trennung des Migranten von den gewöhnlichen Strafgefangenen immer gewährleistet zu bleiben habe (vgl. die Schlussanträge des Generalanwalts in den Rechtssachen *Bero* [C-73/13], *Bouzalmate* [C-514/13] und *Pham* [C-474/13]), Randnr. 136). Zwar sind die Ausführungen des Generalanwalts nicht verbindlich, es ergibt sich daraus jedoch, auf welchem Hintergrund und im Rahmen welcher allgemeinen Überlegungen der jeweilige Entscheid des EuGH ergangen ist.

6.

6.1. Der Bundesrat wies in seiner Botschaft zur Neuformulierung von Art. 81 Abs. 2 AIG darauf hin, dass die Rückführungsrichtlinie sowie die einschlägige Rechtsprechung des EuGH eine spezifische Haftinfrastruktur für die Ausschaffungshaft voraussetzten; bezweckt sei eine "echte" Trennung zwischen Personen in Administrativhaft und solchen im Strafvollzug (Art. 16 Abs. 1 Satz 1 der RL 2008/115). Fehlten die erforderlichen Kapazitäten, könne eine klar getrennte Infrastruktur für die Administrativhaft in anderen Haftanstalten eingerichtet werden (vgl. Art. 16 Abs. 1 Satz 2 der RL 2008/115). Die Kapazitäten in speziellen Vollzugsanstalten seien nur dann nicht ausreichend, wenn schweizweit ein entsprechender Engpass bestehe oder sich die Verschiebung in Anbetracht der Haftdauer als undurchführbar erweise (ZUND, a.a.O., 5. Aufl. 2019, N. 3 zu Art. 81 AIG; vgl. die Botschaft Verfahrensnormen und Informationssysteme, a.a.O., Ziff. 2.7.1, S. 1712 bzw. S. 1738).

6.2.

6.2.1. An der vom Bundesrat vorgeschlagenen Lösung hat der Gesetzgeber im Wortlaut geringfügige Korrekturen vorgenommen. Beide Räte gingen davon aus, dass das Trennungsgebot nicht infrage gestellt werde. Dieses sei beizubehalten, was "sehr wichtig" erscheine; nur bei kurzfristigen Wechseln und Verlegungen für wenige Tage, beispielsweise, weil sich die kantonale Zuständigkeit für kurze Zeit ändere, solle es nicht zu hohen Kosten kommen (AB 2018 S 847 f.). Es sei insbesondere zu vermeiden, dass ausländische Personen bei Vollbelegung der eigenen separaten Hafteinrichtungen zum Vollzug weniger Hafttage in einen anderen Kanton gefahren, dort untergebracht und für den Vollzug wieder zurückgeführt werden müssten (AB 2018 N 1667). Auch nach der Lesart des schweizerischen Gesetzgebers braucht es somit *gute* Gründe, welche die Ausnahme von der Unterbringung in spezifischen Einrichtungen rechtfertigen.

6.2.2. Ausgangspunkt der Auslegung bildet der Wortlaut der Bestimmung, wie sie inzwischen in Kraft steht. Dabei ist es erforderlich und möglich, den geltenden Art. 81 Abs. 2 AIG europa- und richtlinienkonform auszulegen (vgl. vorstehende E. 4.2) : Die Zulässigkeit einer separaten Festhaltung in einem besonderen Trakt eines Regionalgefängnisses kann nur im Bereich weniger Stunden oder Tage liegen; im Übrigen hat die Festhaltung in speziell hierfür konzipierten Einrichtungen zu erfolgen, deren Haftbedingungen und baulichen Elemente generell unterstreichen, dass die Festhaltung administrativer Natur ist und in keinem Zusammenhang mit einem Strafvollzug oder einer Untersuchungshaft steht. Es wird damit betont, dass es

sich um eine eng auszulegende Ausnahmeregel zum Grundsatz der getrennten Unterbringung in speziellen, hierfür konzipierten und für freiere Festhaltungsbedingungen geeigneteren Gebäuden handelt, die auch äusserlich erkennen lassen, dass es sich um den Vollzug einer administrativen Massnahme von sich illegal im Land aufhaltenden Drittstaatsangehörigen und um keine Sanktion für eine Straftat handelt. Der EuGH hat sich zur Zulässigkeit einer Regelung, die wie Art. 81 Abs. 2 AIG in seiner heutigen Fassung kurzfristig mit Blick auf die Praktikabilität aus einem gewichtigen Grund eine Einschränkung vom Grundsatz der Unterbringung in einer separaten Vollzugseinrichtung zulässt, noch nicht geäussert. Gemäss dem System des Art. 16 Abs. 1 Satz 1 der Rückführungsrichtlinie müssen jeweils *berechtigte, wesentliche* und *überwiegende* Gründe vorliegen, soll ausnahmsweise die Haft nicht in einer speziellen Haftenrichtung erfolgen und dennoch mit den schengenrechtlichen Vorgaben übereinstimmen (vgl. Art. 2 Abs. 3 sowie Art. 7 SAA).

7.

7.1. Im konkreten Fall wurde der Beschwerdeführer gestützt auf Art. 81 Abs. 2 Satz 2 AIG bzw. Art. 16 Abs. 1 Satz 2 der Rückführungsrichtlinie festgehalten; der eigenständige Trakt im Regionalgefängnis Bern kann nicht als spezielle Anstalt im Sinn von Art. 16 Abs. 1 Satz 1 der Rückführungsrichtlinie gelten (vgl. die einschlägige Kritik der Haftbedingungen für Auszuschaaffende im Regionalgefängnis Bern, in: NATIONALE KOMMISSION ZUR VERHÜTUNG VON FOLTER NKVF, Bericht an den Regierungsrat des Kantons Bern betreffend den Nachfolgebesuch der Nationalen Kommission zur Verhütung von Folter im Regionalgefängnis Bern vom 29. Januar und 28. Februar 2019, N. 18 und 30 sowie III. Zusammenfassung). Dennoch haben die Berner Behörden Art. 81 Abs. 2 Satz 1 AIG für die Periode vom 17. bis zum 20. Juni 2019 - gestützt auf die spezifischen Umstände der konkreten Situation im vorliegenden Fall - nicht verletzt: Der Beschwerdeführer hat sich während vier Tagen im Trakt für Administrativinhaftierte des Regionalgefängnisses Bern im Hinblick darauf befunden, dass er gemäss den Vorbereitungen und der Flugreservation innert 96 Stunden ausgeschafft werden sollte; die Behörden befürchteten, dass er sich ihnen hierfür nicht zur Verfügung halten würde. Eine Unterbringung in Moutier hätte den geplanten Ablauf der Ausschaffung übermässig erschwert. Es bestand deshalb vorübergehend ein wesentlicher Grund, den Beschwerdeführer in einer abgetrennten Zone einer normalen, zentral gelegenen Justizvollzugsanstalt unterzubringen (vgl. vorstehend E. 5.4). Anders verhielt es sich nach seiner Rückversetzung in die Festhaltung ab dem 21. Juni 2019; in dieser Zeit hätte er in einer spezialisierten, allenfalls auch entfernter gelegenen Einrichtung im Kanton Bern oder andernorts in der Schweiz verlegt werden müssen, was zu spät geschah; zudem wurde der Beschwerdeführer in unzulässiger Weise in der gleichen Zelle untergebracht wie Strafgefangene.

7.2. Der Beschwerdeführer wurde ab dem 17. Juni 2019 ausländerrechtlich festgehalten, um ihn am 21. Juni 2019 an den Flughafen verbringen zu können, wo sein Rückflug gebucht war. Der Aufenthalt im separaten Trakt des Regionalgefängnisses Bern war planmässig nur für die Verbringung zum Flughafen vorgesehen. Die konkreten Transportmodalitäten bildeten einen wichtigen Grund, um eine kurzfristige Festhaltung - getrennt von anderen Strafhäftlingen - in einer Justizvollzugsanstalt zu rechtfertigen. Der Beschwerdeführer hat mit seinem renitenten Verhalten die Ausschaffung selber verhindert. In der Folge wurde er so schnell wie möglich in das Ausschaffungsgefängnis Moutier verbracht. Gestützt auf das Verhalten des Beschwerdeführers konnte nach der gescheiterten freiwilligen Rückkehr nicht mehr davon ausgegangen werden, dass seine administrative Festhaltung weiterhin nur wenige Stunden/Tage dauern würde, weshalb die Unterbringung ab diesem Zeitpunkt grundsätzlich in einer speziell für Auszuschaaffende eingerichteten Anstalt zu erfolgen hatte.

8.

Zusammengefasst ergibt sich: Im Grundsatz hat die ausländerrechtliche Festhaltung in einer speziellen Vollzugsanstalt zu erfolgen; solche müssen über genügend Plätze verfügen (Art. 16 Abs. 1 RL 2008/115; Art. 81 Abs. 2 Satz 1 AIG). In *begründeten Ausnahmefällen* kann die Haft in ordentlichen Haftanstalten vollzogen werden, wenn die Trennung von den anderen Häftlingen - etwa durch eine eigenständige Abteilung - sichergestellt bleibt und ein administrativ anderweitig nicht bewältigbarer wichtiger Grund für dieses Vorgehen spricht (vgl. vorstehende E. 5.4; hier: kurzfristige Verbringung zum Flughafen). Der Grund für die Unterbringung in einer separaten Abteilung eines normalen Gefängnisses und nicht in einer speziellen Einrichtung - wie von Art. 16 Abs. 1 Satz 1 der Rückführungsrichtlinie als Regel vorausgesetzt - ist in der Haftverfügung sachgerecht zu begründen, damit der Haftrichter die angegebenen Gründe im Hinblick auf die Zulässigkeit der Haft und der nach Art. 16 der Rückführungsrichtlinie erforderlichen Haftbedingungen überprüfen kann (vgl. Art. 80 Abs. 4 AIG). Die wichtigen Gründe und die konkreten Abklärungen bezüglich der Unterbringung der ausreisepflichtigen Person sind in der Haftverfügung nachvollziehbar darzutun und zu belegen (hier: im Einzelfall kurzfristig organisierte Ausreise als besonderer Grund für eine Ausnahme von einer Unterbringung in einer speziellen Einrichtung). In Notsituationen erlaubt Art. 18 der Rückführungsrichtlinie allgemein von den Regeln über den Festhaltungsvollzug gemäss Art. 16 Abs. 1 Satz 1 abzuweichen. Eine solche Situation besteht derzeit nicht und wird auch von den kantonalen Behörden nicht geltend gemacht.

9.

9.1. Die Beschwerde ist somit abzuweisen, soweit darin beantragt wird, eine (zusätzliche) Unrechtmässigkeit in der kurzfristigen, zum Transport an den Flughafen erforderliche Festhaltung vom 17. bis zum 20. Juni 2019 zu sehen; diese diene dazu, den Beschwerdeführer auf den für ihn gebuchten Flug zu begleiten und war aufgrund der konkreten Umstände zulässig.

9.2. Das Gesuch des Beschwerdeführers um unentgeltliche Rechtspflege und Verbeiständung ist gutzuheissen, da die entsprechenden Voraussetzungen (Bedürftigkeit, keine Aussichtslosigkeit) erfüllt sind (vgl. Art. 64 BGG). Es sind keine Parteientschädigungen zugunsten der kantonalen Behörden geschuldet (Art. 68 Abs. 3 BGG).

Demnach erkennt das Bundesgericht:

1.

Die Beschwerde wird abgewiesen.

2.

Das Gesuch um Gewährung der unentgeltlichen Rechtspflege und Verbeiständung wird gutgeheissen.

2.1. Es werden keine Kosten erhoben.

2.2. Dem Beschwerdeführer wird Fürsprecher Thomas Wenger, Bern, als unentgeltlicher Rechtsbeistand beigegeben und diesem eine Entschädigung von Fr. 2'500.-- aus der Bundesgerichtskasse zugesprochen.

3.

Dieses Urteil wird den Verfahrensbeteiligten, dem Verwaltungsgericht des Kantons Bern sowie dem Staatssekretariat für Migration (SEM) schriftlich mitgeteilt.

Lausanne, 31. März 2020

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

Der Präsident: Seiler

Der Gerichtsschreiber: Hugli Yar