

100.2014.300U
STE/KOM/RAP

Verwaltungsgericht des Kantons Bern Verwaltungsrechtliche Abteilung

Urteil der Einzelrichterin vom 6. November 2014

Verwaltungsrichterin Steinmann
Gerichtsschreiber Kocher

A. _____, alias B. _____
zzt. Regionalgefängnis Bern, Genfergasse 22, 3011 Bern
vertreten durch Fürsprecher ...
Beschwerdeführerin



gegen

Einwohnergemeinde Bern
Einwohnerdienste, Migration und Fremdenpolizei, Predigergasse 5, Postfach, 3000
Bern 7

und

Kantonales Zwangsmassnahmengericht
Hodlerstrasse 7, 3011 Bern

betreffend Verlängerung der Ausschaffungshaft (Entscheid des kantonalen
Zwangsmassnahmengerichts vom 16. Oktober 2014; KZM 14 1394)

Sachverhalt:

A.

Die angeblich aus Bosnien und Herzegowina stammende A._____, geboren am ... 1998 (alias B._____, aus Kroatien, geboren am1980), reiste gemäss eigenen Angaben am 24. Mai 2014 in die Schweiz ein. Gleichentags wurde ihr vom Grenzwachtposten Bern ein zeitlich befristeter Passierschein ausgestellt, um bei der Empfangsstelle Basel ein Asylgesuch einzureichen, was sie jedoch unterliess. Am 17. Juni 2014 nahm die Kantonspolizei Bern A._____, alias B._____ vorläufig fest, nachdem sie festgestellt hatte, dass diese entgegen der Passkopie, mit der sie sich auswies (lautend auf den Namen C._____, geboren am ... 1995), bereits unter dem Namen A._____ erfasst worden war und unter diesem Namen mit einem Einreiseverbot für den Schengenraum belegt ist. Mit Verfügung vom 18. Juni 2014 wies die Einwohnergemeinde (EG) Bern A._____, alias B._____ hierauf mit sofortiger Wirkung aus der Schweiz weg und versetzte sie in Ausschaffungshaft. Mit Entscheid vom 20. Juni 2014 bestätigte das kantonale Zwangsmassnahmengericht (ZMG) die Ausschaffungshaft bis zum 16. Juli 2014 (KZM 14 903). Am 24. Juni 2014 erklärte A._____, alias B._____ gegenüber der EG Bern, ihre wahre Identität sei B._____, worauf Abklärungen bei der kroatischen Botschaft vorgenommen wurden. Am 14. Juli und am 15. September 2014 bestätigte das ZMG die Verlängerung der Ausschaffungshaft um zwei bzw. einen Monat, bis zum 16. September 2014 (KZM 14 988) bzw. 16. Oktober 2014 (KZM 14 1251). Mit Entscheid vom 16. Oktober 2014 hiess das ZMG nach mündlicher Verhandlung den Antrag der EG Bern um eine weitere Verlängerung teilweise gut und bestätigte die Ausschaffungshaft bis zum 16. November 2014.

B.

Hiergegen hat A._____, alias B._____ am 22. Oktober 2014 Verwaltungsgerichtsbeschwerde erhoben. Sie beantragt, der Entscheid des ZMG vom 16. Oktober 2014 sei aufzuheben und sie sei mit sofortiger Wirkung aus der Haft zu entlassen. Im Weiteren stellt sie einen Antrag um unentgeltliche Rechtspflege unter Beordnung ihres Rechtsvertreters als amtlicher Anwalt.

Mit Beschwerdeantwort vom 28. Oktober 2014 beantragt die EG Bern die Abweisung der Beschwerde, während das ZMG mit Eingabe vom 28. Oktober 2014 auf eine Vernehmlassung verzichtet. Die Instruktionsrichterin hat bei der Leitung des Regionalgefängnisses Bern Erkundigungen und Unterlagen eingeholt (Berichte vom 27. und 31. Oktober 2014). Die Verfahrensbeteiligten hatten Gelegenheit, sich dazu zu äussern und Schlussbemerkungen einzureichen.

Erwägungen:

1.

1.1 Das Verwaltungsgericht ist zur Beurteilung der Beschwerde als letzte kantonale Instanz gemäss Art. 74 Abs. 1 i.V.m. Art. 76 und 77 des Gesetzes vom 23. Mai 1989 über die Verwaltungsrechtspflege (VRPG; BSG 155.21) zuständig (vgl. auch Art. 12 Abs. 2 des Einführungsgesetzes vom 20. Januar 2009 zum Ausländer- und Asylgesetz [EG AuG und AsylG; BSG 122.20]). Die Beschwerdeführerin hat am vorinstanzlichen Verfahren teilgenommen, ist durch den angefochtenen Entscheid besonders berührt und hat ein schutzwürdiges Interesse an dessen Aufhebung oder Änderung (Art. 79 Abs. 1 VRPG). Auf die form- und fristgerecht eingereichte Beschwerde ist einzutreten.

1.2 Das Verwaltungsgericht überprüft den angefochtenen Entscheid auf Rechtsverletzungen hin (Art. 80 VRPG).

1.3 Der vorliegende Entscheid fällt in die einzelrichterliche Zuständigkeit (Art. 57 Abs. 2 Bst. e des Gesetzes vom 11. Juni 2009 über die Organisation der Gerichtsbehörden und der Staatsanwaltschaft [GSOG; BSG 161.1]).

2.

2.1 Im Rahmen eines Haftverlängerungsverfahrens sind erneut alle Haftvoraussetzungen zu überprüfen, da die erste Haftgenehmigung nicht in dem Sinn in materielle Rechtskraft erwächst, als einzelne Aspekte nicht mehr

Verfahrensgegenstand bildeten und unabänderlich entschieden wären. Bei der Beurteilung der Haftverlängerung ist daher – selbst wenn die ausländische Person den ursprünglichen Haftgenehmigungsentscheid nicht angefochten hat – auch zu prüfen, ob der Haftgrund nach wie vor besteht bzw. tatsächlich gegeben ist; es kann dabei indessen auf die Begründung im Haftgenehmigungsentscheid Bezug genommen werden (BGE 122 I 275 E. 3b; Thomas Hugi Yar, Zwangsmassnahmen im Ausländerrecht, in Uebersax et al. [Hrsg.], Ausländerrecht, 2. Aufl. 2009, N. 10.33; VGE 2014/275 vom 14.10.2014, E. 2.1).

2.2 Wurde ein erstinstanzlicher (nicht notwendigerweise auch rechtskräftiger) Weg- oder Ausweisungsentscheid eröffnet, kann die zuständige Behörde zur Sicherstellung des Vollzugs die ausländische Person in Ausschaffungshaft nehmen bzw. sie in dieser belassen, wenn die Voraussetzungen von Art. 76 des Bundesgesetzes vom 16. Dezember 2005 über die Ausländerinnen und Ausländer (AuG; SR 142.20) erfüllt sind. Dabei muss einer der in Art. 76 Abs. 1 AuG genannten Haftgründe bestehen und der Vollzug der Wegweisung mit dem nötigen Nachdruck verfolgt werden (Beschleunigungsgebot; Art. 76 Abs. 4 AuG). Die Administrativhaft hat insgesamt den sich aus dem Verhältnismässigkeitsprinzip ergebenden Erfordernissen zu genügen (Art. 36 Abs. 3 der Bundesverfassung [BV; SR 101]; Art. 28 Abs. 3 der Verfassung des Kantons Bern [KV; BSG 101.1]), es dürfen keine Haftbeendigungsgründe vorliegen (Art. 80 Abs. 6 AuG) und es ist die maximal zulässige Haftdauer zu beachten (Art. 79 Abs. 2 AuG).

3.

Die EG Bern wies die Beschwerdeführerin am 18. Juni 2014 mit sofortiger Wirkung aus der Schweiz weg (vgl. Bst. A hiervor). Dieser Entscheid ist unangefochten geblieben. Es ist damit ohne weiteres vom Vorliegen eines Wegweisungsentscheids im Sinn von Art. 76 Abs. 1 AuG auszugehen.

4.

Das ZMG hat bereits in seinem Haftgenehmigungsentscheid vom 20. Juni 2014 (KZM 14 903) und bei den jeweiligen Haftverlängerungen vom 14. Juli 2014 (KZM 14

988) und vom 15. September 2015 (KZM 14 1251) die Haftgründe gemäss Art. 76 Abs. 1 Bst. b Ziff. 1 i.V.m. Art. 75 Abs. 1 Bst. c AuG (Einreise in die Schweiz trotz Einreiseverbot) sowie Art. 76 Abs. 1 Bst. b Ziff. 3 und 4 (tatsächliche Untertauchungsgefahr) als erfüllt erachtet. Diese Entscheide sind unanfechtbar in Rechtskraft erwachsen. Auf die betreffenden Erwägungen verweist das ZMG im hier angefochtenen Entscheid vom 16. Oktober 2014 und stellt fest, dass die Haftgründe weiterhin bestehen. Dies ist nicht zu beanstanden, haben sich die haftbegründenden Umstände doch seither nicht verändert und ist eine entsprechende Bezugnahme auf das Haftgenehmigungsverfahren zulässig (vgl. E. 2.1 hiervor). – Nach Art. 76 Abs. 1 Bst. b Ziff. 1 i.V.m. Art. 75 Abs. 1 Bst. c AuG kann die betroffene Person in Haft genommen werden, wenn sie trotz Einreiseverbot das Gebiet der Schweiz betritt und nicht sofort weggewiesen werden kann. Die Beschwerdeführerin wurde mit Urteil des Landesgerichts für Strafsachen in Wien vom 22. Juli 2013 wegen gewerbsmässigen Diebstahls im Rahmen einer kriminellen Vereinigung, Urkundenunterdrückung und Entfremdung unbarer Zahlungsmittel zu einer Freiheitsstrafe von zwölf Monaten, wovon zehn Monate bedingt auf eine Probezeit von drei Jahren, verurteilt. Im Anschluss daran haben die österreichischen Behörden am 5. August 2013 eine Rückkehrentscheidung gegenüber der Beschwerdeführerin erlassen und ihr ein auf die Dauer von zehn Jahren befristetes Einreiseverbot für den gesamten Schengenraum auferlegt (vgl. Eingabe der EG Bern an das ZMG vom 14.10.2014, unpag. Haftakten KZM 14 1394). Gemäss eigenen Angaben reiste die Beschwerdeführerin hierauf am 24. Mai 2014 in die Schweiz ein. Sie macht zu Recht nicht mehr geltend, nicht gewusst zu haben, dass das Einreiseverbot für den ganzen Schengenraum gilt. Bei dieser Sachlage hat das ZMG das Vorliegen des Haftgrunds gemäss Art. 76 Abs. 1 Bst. b Ziff. 1 i.V.m. Art. 75 Abs. 1 Bst. c AuG zu Recht bejaht. Ob auch die Haftgründe gemäss Art. 76 Abs. 1 Bst. b Ziff. 3 und 4 AuG gegeben sind – wovon das ZMG aufgrund fehlender Ausweisschriften sowie Mittel- und Obdachlosigkeit ausgeht – muss demnach nicht geprüft werden. Immerhin kann festgehalten werden, dass die Beschwerdeführerin im bisherigen Verfahren widersprüchliche Angaben zu ihrer Identität gemacht hat und mit nachweislich falschem Ausweis aufgetreten ist. Im Übrigen bestreitet die Beschwerdeführerin das Vorliegen von Haftgründen nicht.

5.

Zu prüfen bleiben die Einhaltung des Beschleunigungsgebots, die Verhältnismässigkeit der Ausschaffungshaft, die Beachtung der maximalen Haftdauer sowie das Vorliegen von Haftbeendigungsgründen.

5.1 Die Verlängerung der Ausschaffungshaft wird im Wesentlichen mit den nach wie vor andauernden Abklärungen zur Identität der Beschwerdeführerin begründet. Erste Abklärungen erfolgten aufgrund der Angaben der Beschwerdeführerin bei den Behörden von Bosnien und Herzegowina. Nachdem die Beschwerdeführerin ihre Angaben korrigierte und nun angab, sie stamme aus Kroatien, wurden umgehend Abklärungen bei der kroatischen Botschaft vorgenommen (vgl. unpag. Haftakten KZM 14 988). Am 26. August 2014 hat die EG Bern zusätzlich das Bundesamt für Migration (BFM) gebeten, die Vollzugsunterstützung nach Art. 71 AuG via Dublin Office bei den kroatischen Behörden in die Wege zu leiten. Eine Nachfrage des BFM vom 16. September 2014 bei den kroatischen Behörden hat ergeben, dass die Polizei in Zagreb am 20. August 2014 mitgeteilt hatte, die Identität der Beschwerdeführerin habe bislang nicht verifiziert werden können, die kroatischen Behörden seien jedoch weiterhin bestrebt, die Identifizierung voranzutreiben (vgl. Beilage 3 zum Antrag auf Verlängerung der Ausschaffungshaft vom 13.10.2014, unpag. Haftakten KZM 14 1394; vgl. auch Beschwerdeantwort EG Bern vom 28.10.2014, act. 7 und 7A). Erschwert wird das Unterfangen dadurch, dass die Beschwerdeführerin unter mittlerweile drei Identitäten gegenüber den Behörden aufgetreten ist (vgl. Bst. A hiervor). Nach dem Gesagten bestehen keine Anzeichen dafür, dass die Behörden den Wegweisungsvollzug nicht mit dem nötigen Nachdruck verfolgen würden (Beschleunigungsgebot; Art. 76 Abs. 4 AuG). Des Weiteren überschreitet die Haft die Dauer von sechs Monaten nicht (vgl. Art. 79 Abs. 1 AuG). Haftbeendigungsgründe sind weder geltend gemacht noch erkennbar. Insbesondere sind keine Gründe ersichtlich, wonach der Vollzug der Weg- oder Ausweisung aus rechtlichen oder tatsächlichen Gründen undurchführbar ist (Art. 80 Abs. 6 Bst. a AuG).

5.2 Die Zulässigkeit der Verlängerung der Ausschaffungshaft setzt weiter deren Verhältnismässigkeit voraus. Zu dieser ist vorab festzuhalten, dass die Beschwerdeführerin bei der Anhaltung falsche Papiere auf sich trug, mittlerweile unter drei verschiedenen Identitäten aufgetreten und offenkundig nicht bereit ist, freiwillig in ihr Heimatland zurückzukehren. Die Verlängerung der Ausschaffungshaft um einen weiteren Monat erscheint insoweit als verhältnismässig, zumal angesichts der

konkreten Umstände keine milderen (Zwangs-) Massnahmen – wie beispielsweise eine Eingrenzung nach Art. 74 Abs. 1 Bst. a AuG oder eine regelmässige Meldepflicht bei den Migrationsbehörden nach Art. 64e Bst. a AuG – in Betracht kommen (vgl. dazu BGer 2C_168/2013 vom 7.3.2013, E. 3.2, 2C_749/2012 vom 28.8.2012, E. 3.1.2; VGE 2012/329 vom 5.10.2012, E. 6.1, 2014/287 vom 21.10.2014, E. 5.1; jeweils mit Hinweis auf die Richtlinie 2008/115/EG des Europäischen Parlaments und des Rats vom 16. Dezember 2008 über gemeinsame Normen und Verfahren in den Mitgliedstaaten zur Rückführung illegal aufhältiger Drittstaatsangehöriger [sog. «Rückführungsrichtlinie»; ABl. L 348 vom 24.12.2008 S. 98 ff.]). Die Beschwerdeführerin hat keine Familienangehörige in der Schweiz. Andere Umstände, welche die Verlängerung als unverhältnismässig erscheinen lassen würden, sind – unter Vorbehalt der nachfolgend zu prüfenden Umstände des Haftvollzugs (vgl. E. 6 hiernach) – nicht ersichtlich und werden von der Beschwerdeführerin auch nicht geltend gemacht.

6.

Die Beschwerdeführerin macht geltend, sie befinde sich seit vier Monaten im Regionalgefängnis Bern, wo die Haftbedingungen den Mindestanforderungen nicht genügten. Insbesondere werde ihr entgegen der gesetzlichen Bestimmungen keine Arbeit angeboten. Sie sei deshalb umgehend aus der Haft zu entlassen.

6.1 Nach Art. 80 Abs. 4 AuG berücksichtigen die richterlichen Behörden bei der Überprüfung des Entscheids über die Anordnung, Fortsetzung und Aufhebung der Haft unter anderem die Umstände des Haftvollzugs. Art. 81 Abs. 2 AuG schreibt in diesem Zusammenhang vor, dass die Haft in geeigneten Räumen zu vollziehen ist. Die Zusammenlegung mit Personen in der Untersuchungshaft oder im Strafvollzug ist nach Möglichkeit zu vermeiden. Dass den Inhaftierten soweit möglich geeignete Beschäftigung anzubieten ist, sieht der seit dem 1. Februar 2014 geltende Gesetzestext zwar nicht mehr vor (vgl. vorher geltende ursprüngliche Fassung, AS 2007 5437), ergibt sich aber unmittelbar aus der Praxis des Bundesgerichts zum Minimalstandard eines menschenwürdigen Vollzugs der Administrativhaft. Danach ist Inhaftierten, die sich darum bemühen, soweit möglich geeignete Beschäftigung anzubieten, wobei für ausländerrechtlich festgehaltene Personen grundsätzlich keine Verpflichtung besteht, Arbeit zu leisten (vgl. Thomas Hugi Yar, a.a.O., N. 10.133 mit Hinweisen u.a. auf

BGE 122 II 49 E. 5a, 123 I 221 E. II.3f/aa). Dafür, dass der Bundesgesetzgeber mit der Neufassung von Art. 81 Abs. 2 AuG bewusst von dieser Praxis hätte abweichen wollen, gibt es in den Gesetzesmaterialien keinerlei Hinweis. Der am 1. November 2013 in Kraft getretene Art. 12b Abs. 5 EG AuG und AsylG verlangt zudem ausdrücklich, dass den Inhaftierten eine angemessene Arbeit angeboten wird, wenn die Freiheitsentziehung länger als zwei Monate dauert. Gemäss Vortrag zur Änderung EG AuG und AsylG muss vor dem Erreichen einer Haftdauer von zwei Monaten noch kein Arbeits- oder Beschäftigungsprogramm bestehen, wobei auf Ersuchen einer inhaftierten Person auch schon früher ein Arbeitsangebot unterbreitet werden kann (Tagblatt des Grossen Rates 2013, Beilage 7, S. 6). Zweck der ausländerrechtlichen Administrativhaft ist einzig die Sicherung der Durchführung des Wegweisungsverfahrens und des Vollzugs des Wegweisungsentscheids. Das Vollzugsregime muss sich daher wesentlich von jenem der strafrechtlichen Untersuchungshaft oder des Strafvollzugs unterscheiden (Botschaft des Bundesrats zum unverändert ins AuG übernommenen Art. 13d Abs. 2 des Bundesgesetzes vom 26. März 1931 über Aufenthalt und Niederlassung der Ausländer [ANAG; BS 1 S. 121], BBl 1994 I 305 ff., 326; vgl. auch BGE 134 I 92 E. 2.3.3). Die Beschränkung der Freiheitsrechte von aus administrativen Gründen inhaftierten Personen darf nicht über das hinausgehen, was zur Gewährleistung des Haftzwecks und zur Aufrechterhaltung eines ordnungsgemässen Anstaltsbetriebs erforderlich ist (BGE 122 II 299 E. 3b). In diesem Sinn hat das Bundesgericht die bundesrechtlichen Anforderungen an den Haftvollzug in verschiedenen Entscheiden weiter konkretisiert (BGE 122 I 222 E. 2a, II 299 E. 3a, 49 E. 5a). Im Wesentlichen geht es darum, eine menschenwürdige Unterbringung zu garantieren und die grundlegend unterschiedliche Natur von Administrativ- und Strafhaf auch im Haftalltag zum Ausdruck zu bringen (Thomas Hugi Yar, a.a.O., N. 10.129; zum Ganzen BVR 2010 S. 529 E. 6.1; vgl. auch Art. 12b EG AuG und AsylG).

6.2 Die Beschwerdeführerin macht geltend, sie habe sich regelmässig nach einer Beschäftigung erkundigt, ausser gelegentlicher Reinigungsarbeiten aber keine solche zugewiesen erhalten. Auf Nachfrage hin hat die Leiterin des Regionalgefängnisses Bern in ihrem Bericht vom 27. Oktober 2014 erklärt, dass grundsätzlich zu wenig Arbeitsangebote bestünden und in erster Linie Untersuchungshäftlinge beschäftigt würden. Für weibliche Inhaftierte seien jedoch mehr Möglichkeiten zur Beschäftigung vorhanden. Wenn jemand arbeiten wolle, werde versucht, dies in Form von Reinigungsarbeiten oder Arbeiten in der Wäscherei zu ermöglichen (act. 6). In ihrem Bericht

vom 31. Oktober 2014 hat sie sodann ausgeführt, dass in der Wäscherei grundsätzlich Untersuchungshäftlinge eingesetzt würden und Reinigungsarbeiten nur beschränkt möglich seien. Während der Aufenthaltsraum in der Wohngruppe von allen gepflegt werde und für die eigens bewohnte Zelle die jeweilige Insassin zuständig sei, würden die Dusche und Toilette sowie der Gang auf dem Frauenstockwerk von Insassinnen gereinigt (act. 14 auch zum Folgenden). Daneben bestehe noch die Möglichkeit zu basteln, stricken, lesen (Bibliothek sei vorhanden), malen oder sich mit Spielen zu beschäftigen. Dass im Regionalgefängnis Bern generell nur sehr begrenzt Arbeitsmöglichkeiten für weibliche Administrativhäftlinge vorhanden sind, wird von der Gefängnisleitung somit ausdrücklich bestätigt.

6.3 Aus den auf Antrag der Beschwerdeführerin eingeholten Arbeitsprotokollen geht hervor, dass die Beschwerdeführerin erstmals am 18. August 2014, d.h. zwei Monate nach Beginn der Haft, Reinigungsarbeiten im Umfang von vier Stunden erledigte (act. 14A). Ob ihr die Arbeit von der Gefängnisleitung angeboten wurde oder ob die Beschwerdeführerin darum ersucht hat, ist nicht bekannt. Spätestens in diesem Zeitpunkt wusste sie jedoch um die Beschäftigungsmöglichkeit im Bereich Reinigung. Ein weiterer Reinigungseinsatz hat gemäss Arbeitsprotokoll am 1. September 2014 im Umfang von zwei Stunden stattgefunden. An der Verhandlung zur Haftverlängerung vom 15. September 2014 hatte die Beschwerdeführerin keine Bemerkungen zu den Haftbedingungen anzubringen und bejahte die Frage, ob sie in der Haft korrekt behandelt werde (vgl. Protokoll vom 15.9.2014, S. 2, unpag. Haftakten KZM 14 1251). Soweit die Beschwerdeführerin geltend macht, ihr sei im Zeitpunkt der Haftverlängerung vom 15. September 2014 bereits seit einem Monat zu Unrecht keine Arbeit angeboten worden und sie habe keine Ahnung von ihrem Recht auf Beschäftigung gehabt (vgl. Beschwerde, S. 7), kann ihr deshalb nicht gefolgt werden. Mangels Arbeitspflicht kann von den Inhaftierten grundsätzlich verlangt werden, um eine Beschäftigungsmöglichkeit nachzusuchen, sofern sie über die vorhandenen Möglichkeiten informiert worden sind (vgl. auch BGE 122 II 299 E. 3c, wonach sich die Inhaftierte aktiv um Beschäftigung zu bemühen hat; BGer 2C_37/2011 vom 1.2.2011, E. 3.5). Die Gefängnisleitung bezeichnet zudem die Motivation der Beschwerdeführerin als unbeständig. So habe sie auch schon Arbeiten abgelehnt mit der Begründung, für Fr. 3.-- pro Stunde keine Reinigungsarbeiten zu machen (vgl. Bericht vom 31.10.2014, act. 14). Dass die Beschwerdeführerin am 22. September 2014 und 21. Oktober 2014 Arbeiten mit dieser Begründung verweigert hat, ergibt sich auch aus der Korrespondenz zwischen dem Regionalgefängnis Bern und der EG Bern (E-Mail vom

21. Oktober 2014, act. 7A, Beilage 6). Die Erklärung der Beschwerdeführerin, ihr sei nicht klar gewesen, dass es bei den Fr. 3.-- um den Stundenlohn und nicht die gesamthafte Entschädigung handle, vermag schon deshalb nicht zu überzeugen, weil die Beschwerdeführerin zu diesem Zeitpunkt bereits Arbeiten ausgeführt und die geleisteten Stunden inkl. Entschädigung unterschriftlich auf den Arbeitsprotokollen bestätigt hatte (vgl. Arbeitsprotokolle, act. 14A). Im Übrigen stellt sich vorab die Frage nach den Beschäftigungs- und nicht nach den Verdienstmöglichkeiten. Vor diesem Hintergrund erscheint der Wille der Beschwerdeführerin, tatsächlich von einem Beschäftigungsangebot Gebrauch zu machen, zweifelhaft. Wie es sich damit verhält, kann mit Blick auf die nachfolgenden Erwägungen jedoch offenbleiben.

6.4 Das Verwaltungsgericht hat sich schon wiederholt mit den Haftbedingungen im Regionalgefängnis Bern auseinandergesetzt und festgehalten, dass diese nach einer gewissen Haftdauer nicht mehr den Mindestanforderungen für die Administrativhaft entsprechen. Denn je länger die Haft andauert, desto weniger einschneidend haben Freiheitsbeschränkungen auszufallen; bei lediglich kurzer Haft können hingegen weitergehende Restriktionen zulässig sein (BGE 122 II 299 E. 3b; BGer 2C_169/2008 vom 18.3.2008, E. 4.5; BVR 2010 S. 529 E. 6.4). Mit Blick auf das Haftregime bei Männern, welches grundsätzlich eine Verlegung nach acht bis zehn Wochen vorsieht, kam das Verwaltungsgericht zum Schluss, dass der kritische Zeitpunkt jedenfalls nach vier Monaten erreicht ist (BVR 2010 S. 529 E. 6.4.5, S. 541 E. 5.2).

6.5 Die Beschwerdeführerin ist seit dem 18. Juni 2014, d.h. seit rund viereinhalb Monaten im Regionalgefängnis Bern inhaftiert. Im Zeitpunkt der hier angefochtenen Haftverlängerung vom 16. Oktober 2014 befand sie sich vier Monate in Ausschaffungshaft. Dass die allgemeinen Haftbedingungen für Frauen sich seit den zitierten Urteilen entscheidend verbessert hätten, ist weder ersichtlich noch wird solches dargelegt. Es ist deshalb davon auszugehen, dass nach wie vor weitreichende Einschränkungen bestehen, die weder durch den Zweck der Ausschaffungshaft begründet noch für einen geordneten Anstaltsbetrieb nötig sind. Die Problematik ist allseits bekannt. Dementsprechend war gemäss Vortrag zur Änderung des EG AuG und AsylG offenbar vorgesehen, aufgrund der kritischen Bedingungen im Regionalgefängnis Bern freiheitsentziehende Zwangsmassnahmen des Ausländerrechts an Frauen ab dem Jahr 2013 ausschliesslich in einer eigenen Abteilung des Regionalgefängnisses Thun zu vollziehen (Tagblatt des Grossen Rates 2013, Beilage 7, S. 5). Wie sich im vorliegenden Fall gezeigt hat, ist insbesondere das

Angebot an Beschäftigungsmöglichkeiten weiterhin sehr beschränkt. Für weibliche Administrativhäftlinge sind nur (zeitlich und örtlich) beschränkte Reinigungsarbeiten auf dem Frauenstockwerk möglich (Gang, Dusche/WC, Austrittsreinigung von Zellen), während eine Beschäftigung in der Wäscherei grundsätzlich den Untersuchungsgefangenen vorbehalten ist. Ob die Reinigungsarbeit auf dem Frauenstockwerk als geeignete Beschäftigung bzw. angemessene Arbeit im Sinn von Art. 12b Abs. 5 EG AuG und AsylG betrachtet werden kann, braucht hier nicht entschieden zu werden, da gemäss Auskunft der Gefängnisleitung derzeit auch diese Arbeiten vergeben sind und der Beschwerdeführerin zurzeit keinerlei Arbeit angeboten werden kann (vgl. Bericht vom 31.10.2014, act. 14). Dass jedenfalls die gelegentliche Reinigung der selber bewohnten Räume kaum als angemessene Beschäftigung anzusehen ist, hat das Verwaltungsgericht allerdings schon früher erwogen (BVR 2010 S. 529 E. 6.3.3)

6.6 Bei dieser Sachlage ergibt sich, dass die Haftbedingungen spätestens im Zeitpunkt der hier angefochtenen Haftverlängerung vom 16. Oktober 2014 nicht mehr den Mindestanforderungen genügten. Davon scheint mit Blick auf die fehlenden Beschäftigungsmöglichkeiten auch das ZMG ausgegangen zu sein. So zog es in Erwägung, dass nach bisheriger Rechtsprechung der inhaftierten Person bei längerer Haft Gelegenheit zur Arbeit zu geben sei, weshalb die EG Bern sich nun darum bemühen müsse, für die Beschwerdeführerin einen Platz in einer geeigneten Haftanstalt zu finden. Es räumte der EG Bern hierfür eine Frist von einem Monat ein und bestätigte die Verlängerung der Ausschaffungshaft für diese Dauer (vgl. angefochtener Entscheid, S. 3). Zwar führt ein ungenügender Haftvollzug nicht ohne weiteres zur Haftentlassung (BGE 122 II 299 E. 8a; VGE 2009/85 vom 14. April 2009, E. 4.4.2; Thomas Hugi Yar, a.a.O., N. 10.143), sofern die Verlängerung der Ausschaffungshaft an sich gerechtfertigt ist (vgl. BGer 2A.337/2005 vom 10.6.2005, E. 6.6; vgl. E. 3-5 hiervor). Angesichts der Haftdauer und insbesondere der beanstandeten und als ungenügend erkannten Beschäftigungsmöglichkeiten hätte das ZMG eine weitere Haftverlängerung aber mindestens an die Bedingung knüpfen müssen, dass eine *umgehende* Verlegung der Beschwerdeführerin möglich ist, zumal von keiner Seite geltend gemacht wurde, dass die Anwesenheit der Beschwerdeführerin vor Ort sachlich geboten gewesen wäre, was eine kurzzeitige Fortführung der Haft hätte rechtfertigen können (zum Ganzen BVR 2010 S. 529 E. 6.4.6). Seit der angefochtenen Haftverlängerung sind etwas mehr als drei Wochen vergangen und noch immer befindet sich die Beschwerdeführerin im Regionalgefängnis Bern, ohne

dass sich ihre Haftbedingungen verbessert hätten oder eine Verlegung in eine andere Anstalt in Aussicht stünde. Unter diesen Umständen erweist sich die Weiterführung der Haft nicht mehr als verhältnismässig. Die Beschwerdeführerin ist deshalb umgehend aus der Haft zu entlassen. Dies ändert nichts daran, dass sie aus der Schweiz weggewiesen worden ist und diese zu verlassen hat.

7.

Die Beschwerde erweist sich damit als begründet; sie ist gutzuheissen und der angefochtene Entscheid ist aufzuheben.

7.1 Bei diesem Ausgang des Verfahrens sind keine Verfahrenskosten zu erheben und der Beschwerdeführerin sind die Parteikosten für das verwaltungsgerichtliche Verfahren zu ersetzen (Art. 108 Abs. 1 und 3 VRPG). Die Kostennote des Rechtsvertreters gibt zu keinen Bemerkungen Anlass. Angesichts der Gutheissung der Beschwerde wird das Gesuch um unentgeltliche Rechtspflege gegenstandslos (Art. 39 Abs. 1 VRPG).

7.2 Verfahrenskosten wurden vor der Vorinstanz keine erhoben. Hingegen sind die Parteikosten des vorinstanzlichen Verfahrens entsprechend dem Ausgang dieses Verfahrens neu zu verlegen. Die Kostennote des Rechtsvertreters vom 16. Oktober 2014 (unpag. Haftakten KZM 14 1394) gibt zu keinen Bemerkungen Anlass.

Demnach entscheidet das Verwaltungsgericht:

1. Die Beschwerde wird gutgeheissen und der angefochtene Entscheid wird aufgehoben. Die Beschwerdeführerin ist unverzüglich aus der Ausschaffungshaft zu entlassen.
2. Es werden keine Verfahrenskosten erhoben.

3. Die Einwohnergemeinde Bern hat der Beschwerdeführerin für das Verfahren vor dem Verwaltungsgericht die Parteikosten, bestimmt auf Fr. 2'995.90 (inkl. Auslagen und MWSt), zu ersetzen.
4. Das Gesuch um unentgeltliche Rechtspflege unter Beiordnung von Fürsprecher ... als amtlicher Anwalt wird als gegenstandslos geworden abgeschrieben.
5. Die Einwohnergemeinde Bern hat der Beschwerdeführerin für das Verfahren vor dem ZMG die Parteikosten, bestimmt auf Fr. 953.65 (inkl. Auslagen und MWSt), zu ersetzen.
6. Zu eröffnen:
 - der Beschwerdeführerin
 - der Einwohnergemeinde Bern, Einwohnerdienste, Migration und Fremdenpolizei dem kantonalen Zwangsmassnahmengericht
 - dem Bundesamt für Migrationund mitzuteilen:
 - dem Regionalgefängnis Bern

Die Einzelrichterin:

Der Gerichtsschreiber:

Rechtsmittelbelehrung

Gegen dieses Urteil kann innert 30 Tagen seit Zustellung der schriftlichen Begründung beim Bundesgericht, 1000 Lausanne 14, Beschwerde in öffentlich-rechtlichen Angelegenheiten gemäss Art. 39 ff., 82 ff. und 90 ff. des Bundesgesetzes vom 17. Juni 2005 über das Bundesgericht (BGG; SR 173.110) geführt werden.