



Abteilung III
C-318/2008
{T 0/2}

Urteil vom 24. März 2009

Besetzung

Richter Antonio Imoberdorf (Vorsitz),
Richter Andreas Trommer, Richter Bernard Vaudan,
Gerichtsschreiberin Susanne Stockmeyer.

Parteien

H._____,
vertreten durch Frau lic. iur. Carla Schnoz,
Beschwerdeführerin,

gegen

Bundesamt für Migration (BFM),
Quellenweg 6, 3003 Bern,
Vorinstanz.

Gegenstand

Verweigerung einer Einreisebewilligung.

Sachverhalt:**A.**

Am 9. Oktober 2007 beantragte die aus dem Kosovo stammende H._____ (geb. 1974, nachfolgend: Gesuchstellerin) bei der Schweizerischen Vertretung in Pristina für sich und ihre beiden Kinder Y._____ (geb. 2004) und E._____ (geb. 2001) ein Visum für einen einmonatigen Besuchsaufenthalt bei ihrer Schwester G._____ im Kanton Graubünden (nachfolgend: Gastgeberin bzw. Beschwerdeführerin). Nach formloser Verweigerung übermittelte die Auslandsvertretung das Gesuch zur Prüfung und zum Entscheid an die Vorinstanz.

B.

Nachdem das Amt für Polizeiwesen und Zivilrecht Graubünden bei der Gastgeberin weitere Abklärungen veranlasst und an die Vorinstanz weitergeleitet hatte, wies diese die Gesuche um Bewilligung der Einreise mit Verfügung vom 21. Dezember 2007 ab. Dies im Wesentlichen mit der Begründung, die Gesuchstellerin und ihre Kinder stammten aus einer Region, aus welcher der Zuwanderungsdruck als Folge der dort herrschenden wirtschaftlichen und soziokulturellen Verhältnisse bekanntermassen nach wie vor stark anhalte. Viele ihrer Landsleute versuchten, ihren Aufenthalt in der Schweiz durch Ausschöpfung sämtlicher rechtlicher Mittel zu verlängern, um sich so in Umgehung der bundesrätlichen Begrenzungsmaßnahmen eine vermeintlich bessere Zukunft aufzubauen. Der Gesuchstellerin oblägen im Heimatland weder zwingende berufliche noch gesellschaftliche Verpflichtungen und auch keine familiären Verantwortlichkeiten, welche trotz der allgemeinen Verhältnisse Gewähr für eine fristgerechte Wiederausreise bieten würden. Auch lägen keine Gründe vor, die eine Einreise trotz dieser Bedenken als zwingend erscheinen liessen.

C.

Mit Rechtsmitteleingabe vom 14. Januar 2008 erhob die Gastgeberin beim Bundesverwaltungsgericht Beschwerde und beantragt die Aufhebung der vorinstanzlichen Verfügung und die Erteilung der Einreisebewilligung für einen dreimonatigen Besuchsaufenthalt. Sie macht die unvollständige Feststellung des rechtserheblichen Sachverhalts sowie Ermessensmissbrauch geltend und führt dazu im Wesentlichen aus, sie könne die Meinung der Vorinstanz – die fristgerechte und anstandslose Wiederausreise sei nicht gesichert – nicht teilen. Die Gesuchstellerin sei mit dem Vater der Kinder Y._____ und E._____ verheiratet gewesen. Allerdings sei die Trauung lediglich in der Mo-

schee erfolgt, eine Ziviltrauung habe nicht stattgefunden. Ihr Mann sei jedoch am 1. August 2004 verstorben, weswegen die beiden Kinder eine Rente erhalten würden. Die Gesuchstellerin wohne noch mit ihren Schwiegereltern zusammen. Der Schwiegervater werde auch von ihr gepflegt, da er alt und gebrechlich sei. Die Beschwerdeführerin und ihr Ehemann könnten zudem für die rechtzeitige Ausreise der Gesuchstellerin und ihrer beiden Kinder aus der Schweiz garantieren. Überdies habe auch eine andere Schwester der Beschwerdeführerin und ein Bruder ihres Ehemanns nach einem Aufenthalt die Schweiz innert Frist wieder verlassen. Die Ausreise der Gesuchsteller könne somit als gesichert betrachtet werden.

Der Rechtsmitteleingabe beigelegt waren u.a. Kopien eines Urteils des Gemeindegerichts Gjakovë, eines Todesscheins vom 29. November 2006, sowie einer Verfügung der Schweizerischen Ausgleichskasse vom 4. August 2006.

D.

In ihrer Vernehmlassung vom 6. März 2008 spricht sich die Vorinstanz unter Erläuterung der bisher genannten Gründe für die Abweisung der Beschwerde aus. Ergänzend hält sie fest, es sei zwar nicht an der Integrität der Gastgeberin zu zweifeln; diese – wie auch die geltend gemachten früheren Besuchsaufenthalte von anderen Verwandten – könnten aber keine Gewähr für eine fristgerechte Wiederausreise der Gesuchstellerin und deren Kindern bieten.

E.

Die Beschwerdeführerin verzichtete in der Folge auf die Einreichung einer Replik.

F.

Auf den weiteren Akteninhalt wird, soweit rechtserheblich, in den Erwägungen eingegangen.

Das Bundesverwaltungsgericht zieht in Erwägung:

1.

1.1 Gemäss Art. 31 des Verwaltungsgerichtsgesetzes vom 17. Juni 2005 (VGG, SR 173.32) beurteilt das Bundesverwaltungsgericht – unter Vorbehalt der in Art. 32 VGG genannten Ausnahmen – Beschwerden gegen Verfügungen nach Art. 5 des Bundesgesetzes vom 20. De-

zember 1968 über das Verwaltungsverfahren (VwVG, SR 172.021), welche von einer in Art. 33 VGG aufgeführten Behörde erlassen wurden. Darunter fallen u.a. Verfügungen des BFM betreffend Verweigerung der Einreisebewilligung, welche vom Bundesverwaltungsgericht endgültig beurteilt werden (Art. 83 Bst. c Ziff. 1 des Bundesgerichtsgesetzes vom 17. Juni 2005 [BGG, SR 173.110]).

1.2 Sofern das Verwaltungsgerichtsgesetz nichts anderes bestimmt, richtet sich das Verfahren vor dem Bundesverwaltungsgericht nach dem VwVG (Art. 37 VGG).

1.3 Die Beschwerdeführerin ist gemäss Art. 48 Abs. 1 VwVG zur Beschwerde berechtigt. Auf die frist- und formgerechte Beschwerde ist einzutreten (Art. 50–52 VwVG).

2.

Mit Beschwerde an das Bundesverwaltungsgericht kann die Verletzung von Bundesrecht einschliesslich Überschreitung oder Missbrauch des Ermessens, die unrichtige oder unvollständige Feststellung des rechtserheblichen Sachverhaltes und – sofern nicht eine kantonale Behörde als Beschwerdeinstanz verfügt hat – die Unangemessenheit gerügt werden (Art. 49 VwVG). Das Bundesverwaltungsgericht wendet im Beschwerdeverfahren das Bundesrecht von Amtes wegen an. Es ist gemäss Art. 62 Abs. 4 VwVG an die Begründung der Begehren nicht gebunden und kann die Beschwerde auch aus anderen als den geltend gemachten Gründen gutheissen oder abweisen. Massgebend ist grundsätzlich die Rechts- und Sachlage zum Zeitpunkt seines Entscheides (vgl. E. 1.2 des in BGE 129 II 215 teilweise publizierten Urteils 2A.451/2002 vom 28. März 2003).

3.

Das schweizerische Ausländerrecht kennt weder ein allgemeines Recht auf Einreise noch gewährt es einen besonderen Anspruch auf Erteilung eines Visums. Die Schweiz ist daher – wie alle anderen Staaten auch – grundsätzlich nicht gehalten, Ausländerinnen und Ausländern die Einreise zu gestatten. Vorbehältlich völkerrechtlicher Verpflichtungen handelt es sich dabei um einen autonomen Entscheid (vgl. Botschaft zum Bundesgesetz über Ausländerinnen und Ausländer vom 8. März 2002, BBl 2002 3774; BGE 133 I 185 E. 2.3 S. 189).

4.

Am 1. Januar 2008 sind das Bundesgesetz vom 16. Dezember 2005 über die Ausländerinnen und Ausländer (AuG, SR 142.20) sowie die dazu gehörigen Ausführungsverordnungen (u.a. die Verordnung vom 24. Oktober 2007 über das Einreise- und Visumverfahren [VEV, AS 2007 5537]) in Kraft getreten. In der Volksabstimmung vom 5. Juni 2005 wurde dem Bundesbeschluss vom 17. Dezember 2004 über die Genehmigung und die Umsetzung der bilateralen Abkommen zwischen der Schweiz und der EU über die Assoziierung an Schengen und an Dublin (SR 362) zugestimmt. Die entsprechenden Assoziierungsabkommen (darunter 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 0.360.268.1]) sind sodann für die Schweiz am 12. Dezember 2008 definitiv in Kraft getreten. Seitdem ist die Schweiz verpflichtet, den übernommenen Schengen-Besitzstand anzuwenden und umzusetzen, wie u.a. die Bestimmungen zur gemeinsamen Visapolitik, auf die verschiedentlich in EG-Rechtsakten verwiesen wird. Durch die Übernahme des Schengen-Besitzstandes wurden im AuG entsprechende Anpassungen notwendig (vgl. u.a. Art. 2 Abs. 4 AuG, wonach die Bestimmungen über das Visumverfahren und über die Ein- und Ausreise nur gelten, sofern das Schengen-Recht keine abweichenden Bestimmungen enthält). Im Weiteren ist die VEV total revidiert worden (Verordnung vom 22. Oktober 2008 über die Einreise und die Visumerteilung [VEV, SR 142.204], in Kraft seit 12. Dezember 2008). Art. 57 VEV sieht vor, dass hängige Verfahren nach dem neuen, übergeordneten (Schengen-)Recht fortgeführt werden. Das bedeutet, dass die Schweiz ungeachtet der übergangsrechtlichen Bestimmung von Art. 126 Abs. 1 AuG völkerrechtlich verpflichtet ist, auf Verfahren, die am 12. Dezember 2008 hängig sind, das neue Recht anzuwenden (zum Vorrang des internationalen Rechts: vgl. BGE 131 II 352 E. 1.3.1 [mit Hinweis auf Rechtsprechung und zitierte Doktrin], 119 V 171 E. 4; Rainer J. Schweizer, Zur Einleitung: Das Bundesverwaltungsgericht im System der öffentlich-rechtlichen Rechtspflege des Bundes, in: Bernhard Ehrenzeller/Rainer J. Schweizer (Hrsg.), Das Bundesverwaltungsgericht: Stellung und Aufgaben, St. Gallen 2008, S. 24).

5.

5.1 Bezüglich der Einreisevoraussetzungen für einen Aufenthalt von höchstens drei Monaten verweist Art. 2 Abs. 1 VEV auf die Verordnung

(EG) Nr. 562/2006 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 15. März 2006 über einen Gemeinschaftskodex für das Überschreiten der Grenzen durch Personen (Schengener Grenzkodex [SGK, ABl. L 105 vom 13.04.2006, S. 1–32]). Art. 5 Abs. 1 SGK präzisiert die Einreisevoraussetzungen für Drittstaatsangehörige. Diese benötigen zur Einreise ein oder mehrere gültige Reisedokumente und – sofern sie der Visumspflicht unterliegen – ein gültiges Visum (Bst. a und b). Sie müssen den Zweck und die Umstände ihres beabsichtigten Aufenthalts belegen und hierfür über ausreichende finanzielle Mittel verfügen (Bst. c). Im Weiteren dürfen sie nicht im Schengener Informationssystem (SIS) zur Einreiseverweigerung ausgeschrieben sein und keine Gefahr für die öffentliche Ordnung, die innere Sicherheit, die öffentliche Gesundheit oder die internationalen Beziehungen eines Mitgliedstaats darstellen (Bst. d und e).

5.2 Die Einreisevoraussetzungen gemäss Schengener Grenzkodex entsprechen im Wesentlichen Art. 5 Abs. 1 Bst. a–d AuG. Das in Art. 5 Abs. 1 Bst. c SGK genannte Erfordernis, Zweck und Umstände des geplanten Aufenthalts zu belegen, wird in Art. 5 Abs. 1 AuG nicht explizit erwähnt. Demgegenüber verlangt Art. 5 Abs. 2 AuG, dass im Falle eines nur vorübergehenden Aufenthalts für die gesicherte Wiederausreise Gewähr zu bieten ist. Dies stellt jedoch kein zusätzliches im nationalen Recht verankertes Erfordernis dar und steht daher nicht im Widerspruch zum Schengener Grenzkodex. Die Angabe des vorübergehenden Aufenthaltszwecks stellt nämlich zugleich eine Absichtserklärung dar, nach Erfüllung dieses Zwecks wieder ausreisen zu wollen. Erfolgen widersprüchliche oder unglaubwürdige Angaben zum Aufenthaltszweck, so kann daraus der Schluss gezogen werden, dass der jeweilige Gesuchsteller nicht willens ist, nach Ablauf des geplanten Aufenthalts den Schengenraum fristgerecht zu verlassen. In diesem Sinne äussert sich auch die Gemeinsame Konsularische Instruktion an die diplomatischen Missionen und die konsularischen Vertretungen, die von Berufskonsularbeamten geleitet werden (GKI, ABl. C 326 vom 22.12.2005, S. 1–149), die eine analoge Auslegung vornimmt. Die GKI verlangt hinsichtlich des Entscheids über den Visumsantrag die Einschätzung des Migrationsrisikos; es muss geprüft werden, "ob der Antragsteller die Absicht hat, in das Hoheitsgebiet der Mitgliedstaaten mit Hilfe eines zu Touristik-, Studien-, Geschäfts- bzw. zu Familienbesuchszwecken ausgestellten Visums einzuwandern und sich dort niederzulassen" (vgl. ABl. C 326, S. 10). Die laut Art. 5 Abs. 2 SGK zur Glaubhaftmachung des Aufenthaltszwecks in Frage kommenden Bele-

ge werden beispielhaft in Anhang I des Schengener Grenzkodex aufgelistet.

5.3 Aufgrund der vorstehenden Erwägungen ist somit festzuhalten, dass die nach Art. 5 Abs. 1 Bst. c SGK erforderliche Überprüfung des Aufenthaltszwecks dieselbe Fragestellung aufwirft wie die Überprüfung des in Art. 5 Abs. 2 AuG genannten Merkmals der gesicherten Wiederausreise. Es kann daher an die bisherige Praxis und Rechtsprechung bezüglich des letztgenannten Merkmals angeknüpft werden.

6.

Das Schengen-Recht nimmt eine Differenzierung in Bezug auf die Visumspflicht von Drittstaatsangehörigen vor. Die Verordnung (EG) Nr. 539/2001 des Rates vom 15. März 2001 (ABl. L 81 vom 21.03.2001, S. 1–7) verweist in Art. 1 Abs. 1 und 2 auf die Anhänge I und II, welche jeweils eine Liste von Drittländern enthalten. In Anhang I sind diejenigen Drittstaaten aufgelistet, deren Staatsangehörige beim Überschreiten der Aussengrenzen der Schengen-Mitgliedstaaten im Besitz eines Visums sein müssen; Anhang II dagegen führt diejenigen Drittländer auf, deren Staatsangehörige von der Visumspflicht befreit sind. Aufgrund ihrer Nationalität unterliegen die Gesuchstellerin und ihre beiden Kinder damit der Visumspflicht.

7.

7.1 Vorliegend ist zu prüfen, ob die Vorinstanz unter Berücksichtigung der Verhältnisse im Herkunftsland und der persönlichen Lebensumstände einen ermessensfehlerfreien Entscheid getroffen hat. Dabei rechtfertigt es sich, Einreisegesuchen von Personen aus Staaten mit politisch oder wirtschaftlich vergleichsweise ungünstigen Verhältnissen mit einer gewissen Zurückhaltung zu begegnen, da die persönliche Interessenlage in solchen Fällen häufig nicht mit dem Ziel und Zweck einer zeitlich befristeten Einreisebewilligung in Einklang steht.

7.2 Die Gesuchstellerin und ihre beiden Kinder leben im inzwischen unabhängigen und von der Schweiz als Staat anerkannten Kosovo. Die Sicherheitslage in dieser Region konnte zwar im Verlaufe der letzten Jahre weitgehend stabilisiert werden und der Wiederaufbau von Administration und Infrastruktur ist unter Beteiligung internationaler Organisationen und Staatengemeinschaften in Gang gekommen. Aus wirtschaftlicher Sicht ist es aber trotz grosser internationaler Unterstützung bisher nicht gelungen, eine Wachstumsdynamik im Kosovo einzuleiten; es herrscht wirtschaftliche Stagnation und die Arbeitslosigkeit

bleibt hartnäckig hoch. So sind mehr als die Hälfte der Erwerbsfähigen ohne oder zumindest ohne regelmässiges Einkommen. Der Armutsanteil der Bevölkerung im Kosovo lag im Jahr 2008 bei 45%; 15% der Kosovaren lebten sogar in extremer Armut (vgl. <<http://www.worldbank.org>>, Countries > Europe and Central Asia > Kosovo > Overview > Kosovo Brief – December 2008, besucht im März 2009). Der Zuwanderungsdruck aus dieser Region ist dementsprechend hoch, was sich auch in der schweizerischen Asylstatistik widerspiegelt. So stammten im Jahr 2008 7.8% der Asylsuchenden aus Serbien (inklusive Kosovo). Diese Region steht damit in der Statistik der Asylgesuche nach Nationen an vierter Stelle (vgl. kommentierte BFM-Asylstatistik 2008, S. 9).

7.3 In Anbetracht der schwierigen Lage im Kosovo und unter Berücksichtigung, dass die Bereitschaft, das Heimatland zu verlassen, erfahrungsgemäss dort begünstigt wird, wo bereits Verwandte oder Bekannte im Ausland leben, ist die Beurteilung der Vorinstanz, die das Risiko einer nicht fristgerechten Wiederausreise als relativ hoch einschätzte, nicht zu beanstanden. Es wäre jedoch zu schematisch und nicht haltbar, generell und ohne spezifische Anhaltspunkte ausschliesslich aufgrund der allgemeinen Lage in der Herkunftsregion auf eine nicht hinreichend gesicherte Wiederausreise zu schliessen. Die eben genannten Umstände entbinden die Vorinstanz daher nicht von einer einzel-fallbezogenen Beurteilung. Namentlich können berufliche, gesellschaftliche oder familiäre Verpflichtungen die Prognose einer anstandslosen Wiederausreise begünstigen.

8.

8.1 Bei der Gesuchstellerin handelt es sich um eine bald 35-jährige Mutter von zwei minderjährigen Kindern, deren Vater am 1. August 2004 verstarb. Mit diesem Mann sei die Gesuchstellerin verheiratet gewesen, die Trauung sei jedoch lediglich in der Moschee erfolgt; eine Ziviltrauung habe nicht stattgefunden. Die Gesuchstellerin habe bereits vor dem Tod des Ehemanns mit ihren Schwiegereltern zusammengelebt, dies sei auch heute noch so. Da insbesondere der Schwiegervater alt und gebrechlich sei, bedürfe dieser denn auch der regelmässigen Pflege durch die Gesuchstellerin (vgl. Beschwerde vom 14. Januar 2008). Gerade diese im Kulturkreis der Gesuchstellerin übliche traditionelle Familienstruktur – die Schwiegertochter lebt als Witwe mit ihren Kindern im gleichen Haushalt wie ihre Schwiegereltern – lässt die Pflege der Schwiegereltern bzw. des Schwiegervaters durch die Gesuchstellerin als familiäre Verpflichtung glaubwürdig erscheinen: So

hat eine Witwe grundsätzlich das Recht, im Haushalt der Schwiegereltern zu bleiben. Möchte sie den gemeinsamen Haushalt hingegen auf eigenen Wunsch verlassen, muss sie eine Freigabe von ihren Schwiegereltern verlangen (vgl. Schweizerische Flüchtlingshilfe [SFH], RAINER MATTERN, Kosovo – Bedeutung der Tradition im heutigen Kosovo, Bern 2004). Dass der Schwiegervater tatsächlich auf regelmässige Pflege durch die Gesuchstellerin angewiesen ist, ergibt sich auch aus der Planung eines lediglich einmonatigen Aufenthalts der Gesuchstellerin und ihrer Kinder in der Schweiz, wie aus dem Visumantrag vom 9. Oktober 2007 ersichtlich ist.

8.2 Bezüglich der wirtschaftlichen Verhältnisse geht aus den Akten hervor, dass die Gesuchstellerin arbeitslos ist (vgl. Visumantrag vom 9. Oktober 2007), weshalb nicht von einer beruflichen Verankerung im Heimatland ausgegangen werden kann. Allerdings macht die Beschwerdeführerin in ihrer Rechtsmitteleingabe geltend, die beiden Kinder der Gesuchstellerin würden seit dem Tod des Vaters eine Waisenrente von monatlich je Fr. 156.- erhalten. Zum Beleg wurde eine Kopie der entsprechenden Verfügung der Schweizerischen Ausgleichskasse vom 4. August 2006 eingereicht. Der daraus resultierende Betrag von jährlich Fr. 3'744.-, welcher sich aus den auf ein Jahr hochgerechneten Renten beider Kinder ergibt ($[2 \times \text{Fr. } 156.-] \times 12$), weist denn auch auf eine gewisse materielle Sicherheit der Gesuchstellerin hin. Verglichen mit dem durchschnittlichen Jahreseinkommen der im Kosovo Erwerbstätigen, welches bei 900 € (ca. Fr. 1'331.-) liegt (vgl. Bundesamt für Flüchtlinge, Kosovo – Wirtschaftliche und soziale Lage, März 2004, S. 1), kann sogar davon ausgegangen werden, die Gesuchstellerin befinde sich in einer verhältnismässig guten wirtschaftlichen Situation.

8.3 Auch wenn ein gewisses Risiko für ein missbräuchliches Verhalten nicht gänzlich ausgeschlossen werden kann, ergibt sich zusammenfassend doch, dass die persönlichen und wirtschaftlichen Verhältnisse der Gesuchstellerin hinreichend Gewähr für eine fristgerechte Wiederausreise bieten. An diesem Ergebnis vermag auch der in der Vernehmlassung vom 6. März 2008 getätigte Verweis der Vorinstanz, die Abweisung des Begehrens sei in Übereinstimmung mit der Schweizer Auslandsvertretung ergangen, nichts zu ändern. Denn einerseits ist nicht ersichtlich, ob die Auslandsvertretung bei ihrem formlosen Entscheid sämtliche Beurteilungsgrundlagen berücksichtigte. Andererseits war sie auch nicht in Kenntnis der Vorbringen im Beschwerdeverfahren.

9.

Aufgrund vorgängiger Erwägungen bieten die persönlichen und wirtschaftlichen Verhältnisse der Gesuchstellerin durchaus hinreichende Gewähr für eine gesicherte Wiederausreise. Demzufolge ist festzustellen, dass die angefochtene Verfügung den rechtserheblichen Sachverhalt unrichtig resp. unvollständig festhält und in fehlerhafter Ausübung des Ermessens ergangen ist (Art. 49 Bst. a und b VwVG). Die Beschwerde ist daher gutzuheissen, die angefochtene Verfügung aufzuheben und die Sache zur neuerlichen Beurteilung an die Vorinstanz zurückzuweisen. Dabei ist von der Vorinstanz – nebst der letztlich effektiv gewünschten Aufenthaltsdauer – abzuklären, ob die in Art. 2 Abs. 1 VEV genannten Einreisevoraussetzungen gemäss Schengener Grenzkodex erfüllt sind oder allenfalls gemäss Art. 2 Abs. 4 VEV aus humanitären Gründen ein Visum mit räumlich beschränkter Gültigkeit zu erteilen ist.

10.

Bei diesem Ausgang des Verfahrens sind der Beschwerdeführerin keine Kosten aufzuerlegen (vgl. Art. 63 Abs. 1 VwVG) und der geleistete Kostenvorschuss ist ihr zurückzuerstatten. Es ist ihr ausserdem eine Parteientschädigung zuzusprechen (Art. 64 Abs. 1 VwVG i.V.m. Art. 7 ff. des Reglements vom 21. Februar 2008 über die Kosten und Entschädigungen vor dem Bundesverwaltungsgericht [VGKE, SR 173.320.2]).

(Dispositiv nächste Seite)

Demnach erkennt das Bundesverwaltungsgericht:

1.

Die Beschwerde wird gutgeheissen. Die angefochtene Verfügung vom 21. Dezember 2007 wird aufgehoben und die Sache zur neuerlichen Abklärung und Beurteilung an die Vorinstanz zurückgewiesen.

2.

Es werden keine Verfahrenskosten erhoben und der am 31. Januar 2008 geleistete Kostenvorschuss von Fr. 600.- wird zurückerstattet.

3.

Die Vorinstanz hat der Beschwerdeführerin eine Parteientschädigung von Fr. 800.- zu entrichten.

4.

Dieses Urteil geht an:

- die Beschwerdeführerin (Einschreiben, Beilage: Formular Zahladresse)
- die Vorinstanz (Akten Ref-Nr. [...] retour)
- das Amt für Polizeiwesen und Zivilrecht Graubünden in Kopie.

Der vorsitzende Richter:

Die Gerichtsschreiberin:

Antonio Imoberdorf

Susanne Stockmeyer

Versand: