

[AZA 0/5]

6S.360/1993/tbr

K A S S A T I O N S H O F

\*\*\*\*\*

23. November 1993

Es wirken mit: Bundesrichter P.A. Müller, Präsident  
des Kassationshofes, Schubarth, Nay, Wiprächtiger,  
Corboz und Gerichtsschreiber Näf.

-----

In Sachen

X. \_\_\_\_\_, Beschwerdeführer,  
vertreten durch Advokat Alexander Leitner,  
gegen  
Staatsanwaltschaft des Kantons B a s e l - Stadt,

betreffend

mehrfache Urkundenfälschung

(Verhältnis zur Wahlfälschung); versuchter Betrug; Diebstahl,

hat sich ergeben:

A.-

---

B.-

---

C.-

---

D.-

---

Das Bundesgericht zieht in Erwägung:

1.- Der Beschwerdeführer wurde u.a. deshalb wegen Urkundenfälschung  
sowie wegen versuchten Betruges ver- urteilt, weil er mittels einer  
gefälschten nämlich sowohl unechten als auch unwahren)

Arbeitsbestätigung Erwerbsersatz für seine parlamentarische Beanspruchung zu erlangen gesucht hatte (erstinstanzliches Urteil S. 76 f.; angefochtener Entscheid S. 11 unten). Der Beschwerdeführer ficht das Urteil insoweit nicht an.

2.- Die Vorinstanz erachtet es als erwiesen, dass der Beschwerdeführer "zur Verbesserung seiner Chancen für die Wahl in den Grossen Rat des Kantons Basel- Stadt im Jahre 1988 von zahlreichen meist älteren und häufig auf der Strasse angesprochenen Personen unter irreführenden Angaben Unterschriften auf Kandidaten- verzeichnissen sowie Wahlannahmeerklärungen erlangt hat, wodurch diese nach Einreichung der entsprechenden Unterlagen beim Polizei- und Militärdepartement ...durch

den Angeklagten ohne beziehungsweise gegen ihren Willen Kandidaten für die erwähnten Parlamentswahlen wurden" (angefochtenes Urteil S. 6).

Der

Beschwerdeführer habe ferner "im gleichen Zusammenhang diverse bereits von Stimmberechtigten unterzeichnete Wahlvorschläge ... durch nachträgliches Hinzufügen und/oder Streichen von Kandidatennamen materiell abgeändert, womit die betreffenden Schriftstücke nicht mehr mit den ursprünglichen Willenserklärungen der Unterzeichner übereinstimmen" (angefochtenes Urteil S. 6).

a) Gemäss Art. 282 Ziff. 1 StGB wird wegen Wahlfälschung mit Gefängnis oder mit Busse bestraft, wer ein Stimmregister fälscht, verfälscht, beseitigt oder vernichtet (Abs. 1), wer unbefugt an einer Wahl oder Abstimmung oder an einem Referendums- oder Initiativbegehren teilnimmt (Abs. 2) sowie wer das Ergebnis einer Wahl, einer Abstimmung oder einer

Unterschriftensammlung zur Ausübung des Referendums oder der Initiative

fälscht, insbesondere durch Hinzufügen, Ändern, Weglassen oder Streichen von Stimmzetteln oder Unterschriften, durch unrichtiges Auszählen oder unwahre Beurkundung des Ergebnisses (Abs. 3).

Die Vorinstanz ist mit der ersten Instanz der Auffassung, dass das dem Beschwerdeführer zur Last gelegte Vorgehen im Vorfeld der Grossratswahlen entgegen dem Hauptantrag der Staatsanwaltschaft nicht unter Art. 282 Ziff. 1 Abs. 3 StGB falle, da diese Bestimmung in bezug auf Wahlen und Abstimmungen nicht deren Vorbereitung, sondern nach dem

klaren Wortlaut nur das Ergebnis, d.h. die wahrheitsgetreue Feststellung des beim Urnengang erklärten Volkswillens, schützen soll (angefochtenes Urteil S. 6 unten). Die Vorinstanz ist mit der ersten Instanz der Ansicht, dass das inkriminierte Vorgehen aber entsprechend dem Eventualbegehren der Anklagebehörde den Tatbestand der Urkundenfälschung im Sinne von Art. 251 Ziff. 1 StGB erfülle, der hier subsidiär zur Anwendung gelange.

Der Beschwerdeführer macht dagegen wie bereits im kantonalen Verfahren zunächst geltend, der 14. Titel des Strafgesetzbuches betreffend die "Vergehen gegen den Volkswillen" enthalte eine insoweit abschliessende Regelung; Art. 251 StGB sei daher nicht subsidiär anwendbar.

"Wahldelikte", wozu zweifellos auch Unregelmässigkeiten im Rahmen der Vorbereitungen zu einer Wahl gehörten, seien Spezialdelikte, und deren Privilegierung gegenüber den Urkundendelikten, die ein ganz anderes Rechtsgut betreffen, sei vom Gesetzgeber offensichtlich gewollt. Wenn der eidgenössische Gesetzgeber Unregelmässigkeiten im Zusammenhang mit der Vorbereitung einer Wahl in Art. 279 ff. StGB nicht unter Strafe gestellt habe, so sei er offensichtlich der Meinung gewesen, dass diese nicht strafwürdig beziehungsweise bloss allenfalls disziplinarisch oder nach kantonalem Strafrecht zu verfolgen und zu ahnden seien. Es liege ein qualifiziertes Schweigen des Gesetzes vor, das gemäss BGE 117 Ia 472 E. 2b dann gegeben sei, wenn das Strafgesetzbuch die Angriffe auf ein Rechtsgut durch ein geschlossenes System von Normen regelt. Daher gehe es nicht an, das inkriminierte Verhalten in Ermangelung einer speziellen Tatbestandsvariante im 14. Titel des Strafgesetzbuches kurzerhand unter den allgemeinen Urkundenfälschungstatbestand gemäss Art. 251 StGB zu subsumieren, der eine viel höhere Strafe als Art. 282 StGB androhe und im übrigen andere Rechtsgüter schütze. Das Bundesgericht habe denn auch betont, dass bei Vorliegen einer "lex specialis" für die Anwendung der allgemeinen Urkundendelikte kein Raum bleibe (BGE 117 IV 170 ff., 332 ff.).

b) Das Vorgehen des Beschwerdeführers kann nach der zutreffenden Auffassung der Vorinstanzen in der Tat nicht unter Art. 282 Ziff. 1 Abs. 3 StGB subsumiert werden. Der Beschwerdeführer hat nicht das "Ergebnis einer Wahl" gefälscht. Zwar konnte das inkriminierte Vorgehen Einfluss auf das Ergebnis der Grossratswahl haben, nämlich insofern, als Personen, die ohne ihren Willen vom Beschwerdeführer als

Kandidaten auf einen Wahlvorschlag gesetzt worden waren und ohne ihr Wissen ihre eigene Wahlannahmeerklärung unterzeichnet hatten, eine allfällige Wahl nicht annahmen, oder als die Wahl von der Behörde als ungültig qualifiziert wurde; das ist indessen nur ein indirekter Einfluss auf das Wahlergebnis und damit auf den erklärten Volkswillen, der zur Anwendung von Art. 282 Ziff. 1 Abs. 3 StGB nicht ausreicht.

c) aa) Verschiedene Handlungen, die in Art. 282 StGB genannt werden, erfüllen an sich auch den Tatbestand der Urkundenfälschung im Sinne von

Art. 251 respektive Art. 317 StGB. Die herrschende Lehre nimmt für diesen Fall nicht Idealkonkurrenz zwischen Art. 251 respektive 317 StGB

einerseits und Art. 282 StGB andererseits, sondern, trotz der vergleichsweise niedrigeren Strafandrohung, Vorrang von Art. 282 StGB als "lex specialis" vor Art. 251 respektive 317 StGB an, obschon sie zugleich teilweise die Privilegierung der unter Art. 282 StGB fallenden

Urkundenfälschungen als ungerechtfertigt erachtet (Trechsel, Kurzkomentar, Art. 282 StGB N 5; Stratenwerth, Schweiz. Strafrecht, Bes. Teil II, § 49 N 26, 31; Hafter, Schweiz. Strafrecht, Bes. Teil II, S. 705, 707; Logoz, Commentaire, p. 651; Thormann/von Overbeck, Kommentar, Art. 282 StGB N 8). Der u.a. bei Logoz (a.a.O.) erwähnte Bundesgerichtsentscheid vom 4. Juli 1952 i.S. G. betraf nicht einen Fall von Handlungseinheit, sondern einen Fall von Handlungsmehrheit; zwischen der vom Bundesgericht als Urkundenfälschung im Sinne von Art. 317 StGB qualifizierten falschen Eintragung des Eingangs der Schriften in die Schriftenkontrolle einerseits und der den Tatbestand von Art. 282 StGB erfüllenden Fälschung des Stimmregisters andererseits bestand nach Ansicht des Bundesgerichts Realkonkurrenz. Der Auffassung, dass Art. 282 als "lex specialis" trotz der niedrigeren Strafandrohung Vorrang vor Art. 251 StGB hat, ist zuzustimmen. Das bedeutet aber nicht, dass Handlungen, die nicht vom speziellen Art. 282 StGB erfasst werden, aber den Tatbestand von Art. 251 StGB erfüllen, nicht nach dieser letztgenannten Bestimmung geahndet werden dürfen. Aus der Privilegierung gewisser Urkundenfälschungen im Zusammenhang mit Wahlen und Abstimmungen in Art. 282 StGB kann mithin nicht der Schluss gezogen werden, dass andere Urkundenfälschungen im Zusammenhang mit Wahlen und Abstimmungen, die nicht unter Art. 282 StGB fallen, auch

nicht nach Art. 251 StGB bestraft werden dürfen. Wie die Vorinstanz im angefochtenen Urteil (S. 8 unten) zutreffend bemerkt, sind im Bereich des Urkundenstrafrechts zahlreiche Ungereimtheiten zu finden, welche u.a. darin begründet sind, dass der allgemeine Tatbestand von Art. 251 StGB eine höhere Strafandrohung vorsieht als die besonderen Strafbestimmungen, obschon diese teilweise sogar Taten von schwererem Unrechtsgehalt erfassen. Der Richter hat dies hinzunehmen (siehe auch BGE 112 IV 19). Er kann lediglich allenfalls bei der Strafzumessung im konkreten Einzelfall dem Umstand Rechnung tragen, dass für Handlungen, die in ihrem Unrechtsgehalt mit der inkriminierten Tat vergleichbar sind, in speziellen Bestimmungen eine vergleichsweise niedrigere Strafe angedroht wird.

bb) Das Argument des Beschwerdeführers, das inkriminierte Vorgehen könne nicht als Urkundenfälschung gemäss Art. 251 StGB geahndet werden, da Art. 279 ff. StGB die Vergehen gegen den Volkswillen abschliessend regle, könnte höchstens dann begründet sein, wenn sich das inkriminierte Vorgehen in vergleichbarer Weise gegen den Volkswillen richtete wie die im 14. Titel des Strafgesetzbuches umschriebenen Tatbestände. Dies trifft indessen nicht zu. Die Vergehen gegen den Volkswillen im Sinne von Art. 279 ff. StGB betreffen im weiteren Sinne den Kreis der Wahlund Stimmberechtigten respektive der tatsächlich wählenden und stimmenden Personen, nicht den Kreis der zur Wahl stehenden Kandidaten respektive den Inhalt der Vorlage, die Gegenstand einer Abstimmung oder einer Unterschriftensammlung zur Ausübung des Referendums respektive der Initiative sind. Mit der Einreichung der vom Beschwerdeführer durch Manipulationen zusammengestellten Wahlvorschläge und Wahlannahmeerklärungen war noch nichts wesentliches entschieden. Den Wahlberechtigten stand es frei, die vorgeschlagenen Kandidaten zu wählen oder nicht zu wählen. Durch die inkriminierten Handlungen wurden das Wahlrecht als solches respektive der Volkswille und das Ergebnis einer Wahl mithin jedenfalls nicht in der gleichen Art direkt tangiert wie durch die in Art. 279 ff. und insbesondere in Art. 282 StGB umschriebenen Handlungen. Es bestehen daher durchaus sachliche Gründe, Handlungen der inkriminierten Art nicht in einem Titel betreffend die "Vergehen gegen den Volkswillen" einzuordnen.

cc) Aus dem Fehlen einer entsprechenden Tatbestandsvariante im 14.

Titel des Strafgesetzbuches kann daher entgegen der Meinung des Beschwerdeführers nicht auf ein qualifiziertes Schweigen des Gesetzes in dem Sinne geschlossen werden, dass ein Verhalten der inkriminierten Art von vornherein nicht gemäss Art. 251 StGB geahndet werden könne. Damit stellt sich die Frage, ob sich der Beschwerdeführer durch die ihm

zur Last gelegten Handlungen der Urkundenfälschung im Sinne von Art. 251 StGB schuldig gemacht habe.

3.- Gemäss Art. 251 Ziff. 1 StGB wird wegen Urkundenfälschung mit Zuchthaus bis zu fünf Jahren oder mit Gefängnis bestraft, wer in der Absicht, jemanden am Vermögen oder an andern Rechten zu schädigen oder sich oder einem andern einen unrechtmässigen Vorteil zu verschaffen, eine Urkunde fälscht oder verfälscht, die echte Unterschrift oder das echte Handzeichen eines andern zur Herstellung einer unwahren Urkunde benützt oder eine rechtlich erhebliche Tatsache unrichtig beurkundet oder beurkunden lässt sowie wer eine von einem Dritten hergestellte Urkunde dieser Art zur Täuschung gebraucht.

a) Nach dem basel-städtischen Gesetz betreffend Wahlen und Abstimmungen

vom 29. April 1976 (Wahlgesetz) müssen Wahlvorschläge für die in fünf Wahlkreisen vorgenommene Wahl des Grossen Rates von mindestens zehn Stimmberechtigten unterzeichnet sein und dem Polizei- und Militärdepartement bis spätestens am sechstletzten Montag vor dem Wahltag eingereicht werden. Die Vorgeschlagenen haben schriftlich zu erklären, dass sie mit ihrer Aufstellung einverstanden sind; diese Erklärungen sind dem Polizei- und Militärdepartement zugleich mit den Wahlvorschlägen einzureichen (§ 33 und 34 Abs. 2 und 3 i.V.m. 54 Abs. 1 Wahlgesetz). Gemäss den Ausführungen im erstinstanzlichen Entscheid (S. 15/16), auf den die Vorinstanz insoweit verweist, sind "Wahlvorschläge und Wahlannahmeerklärungen ... somit nach dem Wahlgesetz zum Beweis bestimmt und geeignet, dass die Unterzeichner die bezeichneten Kandidaten zur Wahl vorgeschlagen respektive die Vorgeschlagenen ihrer Aufstellung zugestimmt haben." Sollten "diese (unmittelbar rechtserheblichen) Erklärungen dem Willen ihrer Aussteller nicht entsprochen haben", so läge nach Auffassung der ersten Instanz "(objektiv) eine Falschbeurkundung vor." Gemäss den weiteren Ausführungen der ersten Instanz, die sich insoweit vor allem auf

Stratenwerth stützt, erfasst die in Art. 251 Ziff. 1 Abs. 2 StGB ausdrücklich angeführte Tatbestandsvariante des Unrichtig-beurkunden-Lassens die Tatbegehung in mittelbarer Täterschaft, die namentlich dann

vorliege, wenn der mittelbare Täter den Tatmittler in einen Irrtum

versetzt oder eine bei diesem bereits bestehende Fehlvorstellung ausnützt. Die erste Instanz führt schliesslich, wiederum unter Berufung

auf Stratenwerth, aus, das eigenmächtige Abändern der Wahlvorschläge stelle eine Urkunden(ver)fälschung dar, wenn dadurch der Anschein erweckt werde, die ursprünglichen Aussteller hätten den Urkunden den im nachhinein unterschobenen Inhalt gegeben; eine sogenannte Blankettfälschung liege vor, wenn Blankounterschriften mit einem Text verknüpft werden, der dem Erklärungswillen der Unterzeichner nicht entspreche (erstinstanzlicher Entscheid S. 16).

Die erste Instanz, auf deren Entscheid die Vorinstanz insoweit verweist, ist offenbar der Ansicht, dass sich die Beweisbestimmung und die Beweiseignung der Dokumente betreffend Wahlvorschläge und Wahlannahmeerklärungen aus den zitierten Bestimmungen des kantonalen Wahlgesetzes ergebe und dass sich diese Beweisfunktion nicht nur auf die Erklärungen als solche, sondern auch darauf erstrecke, dass die Erklärungen dem Willen ihrer Aussteller entsprechen. Dieser Auffassung kann nicht gefolgt werden.

b) Urkunden im Sinne des Strafgesetzbuches und damit von Art. 251 StGB sind gemäss Art. 110 Ziff. 5 StGB u.a. Schriften, die bestimmt und (dazu BGE 101 IV 278) geeignet sind, eine Tatsache von rechtlicher Bedeutung zu beweisen. Die Beweisbestimmung und die Beweiseignung müssen sich gerade auf die im Schriftstück wahrheitswidrig erklärte Tatsache beziehen (BGE 103 IV 184), und gerade diese erlogene Tatsache muss von rechtlicher Bedeutung sein. Der Urkundencharakter eines Schriftstücks ist mithin relativ; er kann hinsichtlich bestimmter Aspekte gegeben sein, in bezug auf andere nicht (BGE 119 IV 54). An die Beweisbestimmung und die Beweiseignung eines Schriftstücks sind bei der sogenannten Falschbeurkundung hohe Anforderungen zu stellen, und Art. 251 StGB ist insoweit restriktiv anzuwenden (BGE 118 IV 364 E. 2a, 117 IV 39 und 167).

Nach Lehre und Rechtsprechung darf eine Falschbeurkundung nur dann angenommen werden, wenn allgemein gültige objektive Garantien die Wahrheit der Erklärung gewährleisten; blosser Erfahrungsregeln hinsichtlich der Glaubwürdigkeit irgendwelcher schriftlicher Äusserungen genügen dagegen nicht, mögen sie auch zur Folge haben, dass sich der Geschäftsverkehr in gewissem Umfang auf die entsprechenden Angaben verlässt (BGE 118 IV 364 E. 2a; 119 IV 56 E.

2c, mit Hinweisen).

Bei den Urkundenfälschungsdelikten stellen sich mithin die Fragen, welcher Aussagegehalt einem Dokument überhaupt zukommt, inwieweit die Tatsachen, über die das Dokument eine Aussage enthält, von rechtlicher Bedeutung sind und ob und inwieweit das Dokument bestimmt und geeignet ist, diese Tatsachen zu beweisen.

Eine Urkunde ist unecht, wenn respektive soweit der aus ihr ersichtliche Aussteller (auf den die Unterschrift hinweist) mit dem wirklichen Aussteller nicht identisch ist (Stratenwerth, Schweiz. Strafrecht, Bes. Teil II, § 38 N 4). Die Herstellung einer solchen unechten Urkunde erfüllt den objektiven Tatbestand der Urkundenfälschung im engeren Sinn.

Urkundenfälschung im engeren Sinn, mithin Herstellung einer unechten Urkunde, ist auch die sogenannte Urkundenverfälschung durch eigenmächtige Abänderung der von einem andern ausgestellten Urkunde sowie die sogenannte Blankettfälschung durch Verwendung der echten Unterschrift eines andern zur Herstellung einer - nach dem irreführenden deutschen Gesetzeswortlaut - "unwahren" Urkunde (Stratenwerth, op.cit., § 38 N 13 f., 18 f.).

Auch in diesen Fällen der Urkundenverfälschung und der Blankettfälschung liegt mithin eine unechte Urkunde vor, da der aus ihr ersichtliche Aussteller, auf den die Unterschrift hinweist, mit dem wirklichen Aussteller, zumindest in bezug auf einen Teil der Urkunde, nicht identisch ist.

Eine Urkundenfälschung im weiteren Sinne der sogenannten Falschbeurkundung liegt demgegenüber dann vor, wenn zwar der aus der Urkunde ersichtliche Aussteller mit dem wirklichen Aussteller identisch

ist, das Dokument aber, soweit ihm Urkundenqualität zukommt, (teilweise) inhaltlich unwahr ist, der wirkliche und der "beurkundete" Sachverhalt also insoweit nicht miteinander übereinstimmen. Bei unechten Urkunden greift immer schon der Tatbestand der Urkundenfälschung im engeren Sinne ein; der - schwierige - Tatbestand der Falschbeurkundung betrifft ausschliesslich echte, aber inhaltlich unwahre Urkunden (Stratenwerth, op.cit., § 38 N 29).

Im Lichte der vorstehenden Erwägungen ergibt sich für den vorliegenden Fall teilweise abweichend von der Auffassung der Vorinstanzen folgendes:

c) Wer einen Wahlvorschlag unterzeichnet, gibt damit zu Handen der zuständigen Instanz die Willenserklärung ab, dass die im Wahlvorschlag genannten Personen Kandidaten sein sollen; darin liegt der Aussagegehalt des Dokuments. Diese Willenserklärung ist indessen nicht schon als solche, sondern erst dann eine Tatsache von rechtlicher Bedeutung, wenn sie gegenüber der zuständigen Instanz abgegeben wird, der Wahlvorschlag also bei dieser eingereicht wird.

aa) Da nur der bei der zuständigen Instanz eingereichte Wahlvorschlag von rechtlicher Bedeutung ist, kann die Streichung von Kandidatennamen, die der Beschwerdeführer nach der Unterzeichnung der Wahlvorschläge vor deren definitiven Einreichung bei der zuständigen Instanz vorgenommen hat, nicht den Tatbestand von Art. 251 StGB erfüllen. Die bei der zuständigen Instanz eingereichten Wahlvorschläge enthalten nicht die Aussage und sind davon abgesehen nicht bestimmt und geeignet zu beweisen, dass darin alle Namen von Kandidaten enthalten sind, die schon im Dokument aufgeführt waren, welches den Unterzeichnern zur Unterschrift vorgelegt worden war. Der Beschwerdeführer erfüllte somit dadurch, dass er Kandidatennamen von den unterzeichneten Wahlvorschlägen vor deren Einreichung bei der zuständigen Instanz strich, den Tatbestand von Art. 251 StGB nicht.

bb) Der bei der zuständigen Instanz eingereichte schriftliche Wahlvorschlag enthält die rechtlich bedeutsame Willenserklärung der Unterzeichner, dass sie die darin genannten Personen als Kandidaten zur Wahl vorschlagen. Der eingereichte Vorschlag ist bestimmt und geeignet zu beweisen, dass die Unterzeichner eine entsprechende Erklärung abgegeben haben.

Eine solche Erklärung ist von rechtlicher Bedeutung, also auch dann, wenn sie aus irgendwelchen Gründen nicht dem wirklichen Willen der Unterzeichner entspricht. Der eingereichte Wahlvorschlag ist mithin bestimmt und geeignet, die Tatsache von rechtlicher Bedeutung zu beweisen, dass die Unterzeichner gegenüber der zuständigen Behörde erklären, die in der Liste genannten Personen sollen Kandidaten sein. Insoweit kommt dem eingereichten schriftlichen Wahlvorschlag Urkundencharakter zu.

Der Beschwerdeführer erfüllte somit den objektiven Tatbestand der Urkundenfälschung im engen Sinne in der Form der Urkundenverfälschung

dadurch, dass er den von Wahlberechtigten unterzeichneten Wahlvorschlägen vor deren definitiven Einreichung bei der zuständigen Instanz eigenmächtig Kandidatennamen hinzufügte; denn insoweit sind die aus der Urkunde ersichtlichen Aussteller, auf welche die Unterschriften

hinweisen, mit dem wirklichen Aussteller, nämlich dem Beschwerdeführer,

nicht identisch und die Urkunde daher unecht.

Der Beschwerdeführer erfüllte den objektiven Tatbestand der Urkundenfälschung im engen Sinne auch dadurch, dass er allenfalls den Wahlberechtigten Papiere zur Unterschrift vorlegte, die keine Wahlvorschläge, sondern irgendwelche anderen oder gar keine Erklärungen

enthielten, und die auf diese Weise erlangten (echten) Unterschriften durch entsprechende Manipulationen eigenmächtig zur Herstellung von Wahlvorschlägen benützte, wodurch er den aus der Urkunde ersichtlichen Ausstellern, auf welche die Unterschriften hinweisen, eine Erklärung unterschob, die diese gar nicht abgegeben hatten; insoweit ist Urkundenfälschung im engen Sinne in der Form der Urkundenverfälschung respektive der Blankettfälschung gegeben.

cc) Die eingereichten Wahlvorschläge geben nur die Willenserklärung der

Unterzeichner wieder, die darin genannten Kandidaten zur Wahl vorzuschlagen; darin erschöpft sich ihr Aussagegehalt. Die eingereichten Wahlvorschläge enthalten mithin nicht zugleich auch eine Willenserklärung der Kandidaten, mit der Kandidatur einverstanden zu sein und eine allfällige Wahl anzunehmen. Die dem Beschwerdeführer zur Last gelegte Manipulation der Wahlvorschläge durch eigenmächtiges Hinzufügen von Kandidatennamen erfüllt also nicht auch deshalb und insoweit den objektiven Tatbestand von Art. 251 StGB, weil und als die fraglichen Personen ohne ihr Wissen oder gar gegen ihren Willen vom Beschwerdeführer als Kandidaten auf die Wahlvorschläge gesetzt worden waren. Relevant ist insoweit allein, dass die vom Beschwerdeführer auf den Wahlvorschlägen eigenmächtig hinzugefügten Kandidaten- namen von den Erklärungen der Unterzeichner nicht erfasst werden; allein aus diesem Grunde und nur insoweit erfüllten die dem Beschwerdeführer zur Last gelegten Manipulationen in bezug auf die Wahlvorschläge den objektiven Tatbestand von Art. 251 StGB, und zwar, wie erwähnt, den

objektiven Tatbestand der Urkundenfälschung im engen Sinne.

d) Die sogenannte Wahlannahmeerklärung enthält die Willenserklärung des

Unterzeichners, eine allfällige Wahl anzunehmen; darin liegt der Aussagegehalt des Dokuments. Die Wahlannahmeerklärung ist bestimmt und geeignet, die Abgabe einer entsprechenden Erklärung durch den Unterzeichner zu beweisen; schon die Erklärung als solche ist eine Tatsache von rechtlicher Bedeutung.

Der Beschwerdeführer erfüllte den objektiven Tatbestand von Art. 251 StGB dadurch, dass er allenfalls den Wahlberechtigten Papiere zur Unterschrift vorlegte, die keine Wahlannahmeerklärungen, sondern irgendwelche anderen oder gar keine Erklärungen enthielten, und die auf diese Weise erlangten (echten) Unterschriften durch entsprechende Manipulationen eigenmächtig zur Herstellung von Wahlannahmeerklärungen benützte, wodurch er dem aus der Urkunde ersichtlichen Aussteller eine Erklärung unterschob, die dieser gar nicht abgegeben hatte; insoweit ist Urkundenfälschung im engen Sinne in der Form der Urkundenverfälschung respektive der Blankettfälschung gegeben.

e) Die Dokumente betreffend Wahlvorschläge und Wahlannahmeerklärungen sind bloss bestimmt und geeignet zu beweisen, dass die Unterzeichner zu

Handen der zuständigen Instanz entsprechende Erklärungen abgegeben haben.

Ihr Aussagegehalt besteht zwar auch darin, dass die Unterzeichner den Inhalt der Dokumente kannten und verstanden und dass sie das Erklärte auch wollten, doch kommt den Dokumenten bei der gebotenen restriktiven Anwendung des Tatbestands der Falschbeurkundung in bezug auf diese Tatsachen keine Beweiseignung zu. Wollte man anders entscheiden, dann wäre der Tatbestand der Falschbeurkundung uferlos. Da den fraglichen Dokumenten somit in bezug auf das Wissen und den Willen der Unterzeichner keine Beweiseignung im Sinne des strafrechtlichen Urkundenbegriffs zukommt, ist es unter dem Gesichtspunkt von Art. 251 StGB unerheblich, dass die Unterzeichner den Inhalt der Dokumente nicht kannten und verstanden bzw. darüber einem Irrtum erlagen und das durch ihre Unterschrift Erklärte nicht wollten. Daher ist es insoweit auch

belanglos, aus welchen Gründen die Unterzeichner keine bzw. eine falsche Vorstellung über Inhalt und Bedeutung der von ihnen

unterzeichneten Dokumente hatten, ob infolge irreführender Angaben des Beschwerdeführers oder unabhängig von dessen Verhalten.

Der Beschwerdeführer machte sich demnach entgegen der Auffassung der Vorinstanzen nicht der Falschbeurkundung (in mittelbarer Täterschaft) schuldig, indem er von den meist älteren Wahlberechtigten unter irreführenden Angaben Unterschriften auf Wahlvorschlägen und Wahlannahmeerklärungen erlangte.

4.- a) Der Beschwerdeführer wendet im wesentlichen ein, die von einer Anzahl von Wahlberechtigten unterzeichneten Vorschläge zur Wahl des Grossen Rates würden seit jeher von den politischen Parteien nachträglich durch Streichen und Hinzufügen von Kandidatennamen abgeändert; dies sei bis anhin als rechtens erachtet worden. Zur Begründung verweist er u.a. auf die Vernehmlassung des Regierungsrates des Kantons Basel-Stadt vom 13. Juni 1988 zu Handen der Wahlprüfungskommission. Bezeichnenderweise führten die Vorinstanzen keinen Paragraphen des kantonalen Wahlgesetzes an, gegen den er verstossen hätte; im Gegenteil sehe § 36 des Wahlgesetzes Streichungen und Ergänzungen in gewissen Fällen ausdrücklich vor. Von einer "eigentlichen Urkundenfälschung" könne somit nicht die Rede sein. Es könne sich nur allenfalls um Falschbeurkundungen handeln. Ein Schriftstück, das zur Überprüfung durch den Empfänger bestimmt sei, stelle aber gemäss BGE 117 IV 169 kein qualifiziertes Beweismittel dar.

Die Kandidatenlisten und die Wahlannahmeerklärungen seien dazu bestimmt gewesen, vom Wahlbüro überprüft zu werden, und sie hätten anschliessend

nach erfolgter Publikation der Kontrolle durch die Bevölkerung unterlegen (Nichtigkeitsbeschwerde S. 7 f.).

Für die Wahlannahmeerklärungen gelte dasselbe. Zudem könne sich derjenige, welcher ungelesen etwas unterschreibe, danach nicht beklagen, er sei getäuscht worden. Im übrigen sei kein gewählter Volksvertreter zur Annahme seiner Wahl verpflichtet. Daher habe ohnehin kein unrechtmässiger Vorteil entstehen können, wie Art. 251 StGB dies voraussetze. Die Kontrolle, die auch bei Wahlannahmeerklärungen bestehe, bewirke die Untauglichkeit einer allfälligen Falschbeurkundung im Sinne von Art. 23 StGB.

Diese teilweise etwas schwer verständlichen Argumente gehen zum Teil an

der Sache vorbei und sind im übrigen unbegründet.

aa) Wie vorstehend ausgeführt, sind die inkriminierten Handlungen, soweit sie den objektiven Tatbestand von Art. 251 StGB erfüllen, nicht als Falschbeurkundung, sondern als Urkundenfälschung im engen Sinn in der Form der Urkundenverfälschung respektive der Blankettfälschung zu qualifizieren.

bb) Gemäss § 36 des basel-städtischen Wahlgesetzes prüft das Polizei- und Militärdepartement die eingereichten Vorschläge in bezug auf die Formerfordernisse, die Wählbarkeit der Kandidaten und die Gültigkeit der Unterschriften. Den Vertretern der Vorschläge sind die infolge Nichterfüllung der Formerfordernisse nötigen Streichungen und Ergänzungen unverzüglich mitzuteilen unter Ansetzung einer Frist von zwei Tagen zur Behebung der Mängel. Diese im Gesetz vorgesehene Prüfung der eingereichten Vorschläge durch das Wahlbüro betrifft mithin nicht auch die Frage, ob und in welchem Umfang die von den Wahlberechtigten unterzeichneten Wahlvorschläge vor deren Einreichung noch abgeändert worden seien. Zu einer solchen Kontrolle wären die Behörden im übrigen aus praktischen Gründen auch gar nicht in der Lage, wie im angefochtenen Urteil (S. 10 oben) zutreffend festgehalten wird. Der Einwand des Beschwerdeführers, eine Verurteilung gemäss Art. 251 StGB falle ausser Betracht, da die Wahlvorschläge zur Überprüfung durch das Wahlbüro bestimmt seien, ist daher unbegründet. Unerheblich ist nach den insoweit zutreffenden Ausführungen im angefochtenen Entscheid (S. 10) aber auch die nach der Veröffentlichung der Wahllisten mögliche Kontrolle durch die Kandidaten selbst sowie durch die Öffentlichkeit. Diese Kontrolle ist nur eine lückenhafte und eher zufällige. Insbesondere aber ist in diesem Zeitpunkt, wie die Vorinstanz zutreffend weiter festhält, eine Änderung der Wahlvorschläge gar nicht mehr möglich, wie sich aus § 37 respektive § 57 Abs. 1 des basel-städtischen Wahlgesetzes ergibt. Von diesem Zeitpunkt an kann es nur noch darum gehen, all-fällige bereits vollendete Urkundenfälschungen zu entdecken.

cc) Nach der im Kanton Basel-Stadt herrschenden Praxis werden

Streichungen und Ergänzungen offenbar nicht nur nach Massgabe des bereits zitierten § 36 des Wahlgesetzes infolge Nichterfüllung der Formerfordernisse vorgenommen, sondern allem Anschein nach Änderungen an den von einer Anzahl von Wahlberechtigten unterzeichneten Wahlvorschlägen durch die Vertreter der Vorschläge in einem darüber hinausgehenden Masse toleriert. Wenn auch nicht ganz klar ist, welche Übung im Kanton Basel-Stadt insoweit gilt, so steht aufgrund der Ausführungen im angefochtenen Urteil (S. 11) doch klar genug fest, dass die dem Beschwerdeführer zur Last gelegten Manipulationen, welche nach dem Gesagten den objektiven Tatbestand der Urkundenfälschung im engen Sinne in der Form der Urkundenverfälschung und der Blankettfälschung erfüllen, offensichtlich über die geübte und tolerierte Praxis weit hinausgingen. Es könnte auch nicht etwa gesagt werden, dass angesichts der im Kanton Basel-Stadt praktizierten Übung die Dokumente betreffend die bei der zuständigen Instanz eingereichten Wahlvorschläge und Wahlannahmeerklärungen nicht einmal bestimmt und geeignet seien zu beweisen, dass die Unterzeichner die darin enthaltenen Erklärungen tatsächlich abgegeben haben.

dd) Der Beschwerdeführer beruft sich zur Begründung seines Standpunktes, er habe sich nicht nach Art. 251 StGB strafbar gemacht, auf die Stellungnahme des Regierungsrates des Kantons Basel-Stadt vom 13. Juni 1988 zu Handen der Wahlprüfungskommission und zitiert daraus die folgenden Passagen:

"Da für die Einreichung von Wahlvorschlägen keine besondere Form vorgeschrieben ist, werden auch korrigierte Wahlvorschläge zur Prüfung entgegengenommen. Wir halten dies für zulässig, weil die Vertreter der Wahlvorschläge ja auch von Gesetzes wegen ermächtigt sind, die vom Kontrollbüro beanstandeten Fehler von sich aus zu beheben.

Den Vertretern der Wahlvorschläge steht aber die Möglichkeit offen, vorgängig erkannte Fehler selbst zu korrigieren, bevor die Vorschläge den Kontrollbüros zur Prüfung eingereicht werden" (Stellungnahme des Regierungsrates S. 10).

Und weiter:

"Selbst auf dem vom Kontrollbüro zur Verfügung gestellten Formular, das

übrigens noch nie beanstandet wurde, sind die Unterzeichner auf der Vorderseite und die Kandidaten aus Platzgründen auf der Innenseite

aufgeführt; somit kann auch da von einer eigentlichen Unterzeichnung der Wahlvorschläge nicht gesprochen werden. Demgemäss lässt sich eine Blanko-Unterzeichnung weder verhindern, noch ist sie rechtswidrig. Davon abgesehen ist jedermann für das, was er unterzeichnet, selbst verantwortlich, sei es nun ein Blanko-Check, ein Blanko-Vertrag oder ein Blanko-Wahlvorschlag" (Stellungnahme des Regierungsrates S. 5). Der Beschwerdeführer kann daraus nichts zu seinen Gunsten ableiten.

Aus

der ersten Passage ergibt sich bloss, dass die Vertreter der Wahlvorschläge (dazu § 35 des Wahlgesetzes) Mängel wegen Nichterfüllung

von Formerfordernissen entgegen dem Wortlaut von § 36 des Wahlgesetzes nicht nur auf Beanstandung der Kontrollinstanz hin, sondern schon vor Einreichung der Wahlvorschläge auch von sich aus beheben können; das erscheint übrigens als durchaus sinnvoll. Aus der zweiten vorstehend wiedergegebenen Passage, die im übrigen nur die Wahlvorschläge, nicht auch die Wahlannahmeerklärungen betrifft, ergibt sich nicht, dass diese

keine Urkunden im strafrechtlichen Sinne seien.

Der Auffassung des Regierungsrates, es könne "von einer eigentlichen Unterzeichnung der Wahlvorschläge nicht gesprochen werden", weil selbst

auf dem vom Kontrollbüro zur Verfügung gestellten Formular die Unterzeichner auf der Vorderseite und die Kandidaten aus Platzgründen auf der Innenseite aufgeführt sind, kann nicht gefolgt werden. Auch bei

dieser Ausgestaltung der Formulare sind die darin enthaltenen Wahlvorschläge im Sinne von § 34 Abs. 2 des Wahlgesetzes unterzeichnet und ist das Dokument bestimmt und geeignet zu beweisen, dass die Unterzeichner die darin enthaltene Erklärung tatsächlich abgegeben haben. Richtig ist bloss, dass bei einer derartigen Ausgestaltung des Dokuments die Gefahr, dass die Wahlberechtigten es ungelesen unterzeichnen, allenfalls etwas grösser ist.

Vorliegend geht es aber nicht um das Problem des ungelesen unterschriebenen Dokuments und auch nicht um das Problem der Blanko-Unterschrift. Dem Beschwerdeführer wird ja vorgeworfen, dass er Unterschriften unter irreführenden Angaben erlangte und dann eigenmächtig nach Belieben zur Herstellung von Wahlvorschlägen und Wahlannahmeerklärungen benützte und dass er die unterzeichneten

Wahlvorschläge eigenmächtig abänderte.

b) Der Einwand des Beschwerdeführers, es habe kein unrechtmässiger Vorteil im Sinne von Art. 251 StGB entstehen können, weil die ohne ihr Wissen beziehungsweise gegen ihren Willen von ihm aufgestellten Kandidaten eine allfällige Wahl ablehnen konnten, geht an der Sache vorbei. Der unrechtmässige Vorteil, den der Beschwerdeführer anstrebte,

bestand nach den zutreffenden Ausführungen der Vorinstanzen in der Ver-

besserung seiner eigenen Wahlchancen durch die Herstellung zahlreicher Wahlvorschläge (siehe dazu auch erstinstanzliches Urteil S. 80).

5.- Der Beschwerdeführer beruft sich schliesslich auf Verbotsirrtum im Sinne von Art. 20 StGB. Er macht geltend, sein Vorgehen sei vom Wahlbüro ja überprüft und gutgeheissen worden. Er beruft sich in diesem

Zusammenhang auch auf die Schlussfolgerungen des Regierungsrates in der

Stellungnahme vom 13. Juni 1988, die lauten:

"Zusammenfassend und abschliessend stellen wir fest, dass in den Wahlkreisen Grossbasel-Ost, Grossbasel-West und Kleinbasel anlässlich der Grossratswahlen 1988 bei der Einreichung von Wahlvorschlägen und der Aufstellung von Kandidaten keine Vorschriften des Wahlgesetzes offensichtlich verletzt worden sind. Bei allen untersuchten Listen hat sich ergeben, dass sämtliche Kandidaten nach der Praxis gültig vorgeschlagen wurden und wählbar waren; daraus folgt, dass sämtliche überprüften Listen und auch die Listenverbindung (mit Ausnahme der Liste 19) im Wahlkreis Grossbasel-West in Ordnung waren. Aus unserer Sicht liegt daher kein Grund vor, der einer Validierung der Grossratswahlen 1988 entgegenstehen könnte" (Stellungnahme des Regierungsrates S. 27).

Der Beschwerdeführer ist der Meinung, angesichts dieser Äusserungen von

Juristen seien ihm als juristischem Laien gute Gründe zur Annahme zuzubilligen, sein Vorgehen sei rechtens (Nichtigkeitsbeschwerde S. 10). Gemäss den zutreffenden Ausführungen im angefochtenen Entscheid (S. 10/11), die in der Nichtigkeitsbeschwerde insoweit nicht bestritten

werden, könnte sich ein solcher Verbotsirrtum von vornherein nur auf

die dem Beschwerdeführer zur Last gelegten Manipulationen von Wahlvorschlägen durch eigenmächtige nachträgliche Abänderungen beziehen, nicht aber auch auf die weiteren Manipulationen, nämlich den nach Meinung der Vorinstanz

"durch Irreführung begangenen mittelbaren Falschbeurkundungen" (angefochtenes Urteil S. 10 unten). Auch in bezug auf die dem Beschwerdeführer zur Last gelegten nachträglichen Abänderungen von unterzeichneten Wahlvorschlägen kann ihm aber nach den zutreffenden Ausführungen im angefochtenen Entscheid (S. 11) nicht Verbotsirrtum zugebilligt werden.

Die Äusserungen der Verwaltung betrafen entsprechend der gesetzlichen Prüfungspflicht vor allem formale Gesichtspunkte. Selbst wenn die Praxis der Kontrollinstanzen grosszügig war und möglicherweise zu grosszügig gewesen sein mag (siehe angefochtenes Urteil S. 11 mit Hinweis auf den Ersten Bericht der Wahlprüfungskommission des Grossen Rates vom 27. April 1989, dazu erstinstanzlicher Entscheid S. 29/30 Fn. 23), hatte der Beschwerdeführer keine zureichenden Gründe zur Annahme, er tue überhaupt nichts Unrechtes, wenn er die von einer Anzahl von Wahlberechtigten unterzeichneten Wahlvorschläge nachträglich derart massiv durch Hinzufügen neuer Kandidatennamen abänderte, wie ihm dies zur Last gelegt wird. In diesem Zusammenhang sei aber noch einmal darauf hingewiesen, dass die Streichung von Kandidatennamen als solche den Tatbestand von Art. 251 StGB nicht erfüllt.

6.- Damit bleibt es an sich beim Schuldspruch wegen "Urkundenfälschung". Da aber nicht sämtliche Manipulationen, welche die Vorinstanzen als tatbestandsmässig erachten, den Tatbestand von Art. 251 StGB erfüllen so nicht das Streichen von Kandidatennamen auf den unterzeichneten Wahlvorschlägen vor deren Einreichung bei der zuständigen Instanz und auch nicht das Erlangen von Unterschriften auf Wahlvorschlägen und auf Wahlannahmeerklärungen unter irreführenden Angaben (siehe vorstehend E. 3c aa und cc sowie E. 3e) -, was sich auf die Bemessung der Strafe auswirken kann, ist die Nichtigkeitsbeschwerde in diesem Punkt im Sinne der Erwägungen teilweise gutzuheissen und die Sache zur neuen Entscheidung an die Vorinstanz zurückzuweisen.

7.- Die Verurteilung des Beschwerdeführers wegen Diebstahls, begangen

durch Wegnahme von rund 500 pauschalfrankierten Couverts mit der Aufschrift "Grosser Rat", verstösst entgegen den Einwänden in der Nichtigkeitsbeschwerde (S. 10 f.) nicht gegen Bundesrecht. Es kann insoweit zur Vermeidung von Wiederholungen auf die Ausführungen im erstinstanzlichen Entscheid (S. 78 f.) und im angefochtenen Urteil (S. 11 f.) verwiesen werden (Art. 36a Abs. 3 OG).

8.- Der Beschwerdeführer ersucht sinngemäss um die Gewährung der unentgeltlichen Rechtspflege. Das Gesuch ist gegenstandslos geworden, soweit die Nichtigkeitsbeschwerde gutgeheissen wird. Es ist im übrigen teilweise gutzuheissen. Die Nichtigkeitsbeschwerde war in bezug auf die Verurteilung des Beschwerdeführers wegen Urkundenfälschung auch insoweit, als sie abgewiesen wird, gesamthaft betrachtet nicht von vornherein aussichtslos. Das Verhältnis zwischen Art. 251 und 279 ff. StGB ist nicht völlig klar; die Vorinstanz hat anscheinend verschiedene Handlungen des Beschwerdeführers, die in Tat und Wahrheit Urkundenfälschungen im engen Sinn (in der Form der Urkundenverfälschung) sind, als mittelbare Falschbeurkundungen qualifiziert, welcher Tatbestand in der neueren bundesgerichtlichen Rechtsprechung zunehmend restriktiv ausgelegt wird; schliesslich werden von den zuständigen Instanzen im Kanton Basel-Stadt in der Praxis offenbar Änderungen an Wahlvorschlägen über das nach dem engen Wortlaut des kantonalen Wahlgesetzes insoweit Zulässige hinaus toleriert. Die Bedürftigkeit des Beschwerdeführers im Sinne von Art. 152 OG wird durch den Änderungsbescheid des Arbeitsamtes Bautzen vom 13. Januar 1993 ausgewiesen. Das Gesuch um Gewährung der unentgeltlichen Rechtspflege ist hingegen abzuweisen, soweit sich die Nichtigkeitsbeschwerde gegen die Verurteilung des Beschwerdeführers wegen Diebstahls richtet; in diesem Punkt war die Beschwerde von vornherein aussichtslos.

9.- Bei diesem Ausgang des Verfahrens hat der Beschwerdeführer eine Gerichtsgebühr von Fr. 400.-- zu zahlen und ist seinem Anwalt eine Entschädigung von Fr. 1'200.-- aus der Bundesgerichtskasse auszurichten.

Demnach erkennt das Bundesgericht:

1.- Die Nichtigkeitsbeschwerde wird teilweise gutgeheissen und die

Sache

zur neuen Entscheidung an die Vorinstanz zurückgewiesen.

2.- Das Gesuch um Gewährung der unentgeltlichen Rechtspflege wird, soweit nicht gegenstandslos geworden, teilweise gutgeheissen.

3.- Die Gerichtsgebühr von Fr. 400.-- wird dem Beschwerdeführer auferlegt.

4.- Dem Vertreter des Beschwerdeführers wird eine Entschädigung von Fr. 1'200.-- aus der Bundesgerichtskasse ausgerichtet.

5.- Dieses Urteil wird dem Beschwerdeführer sowie der Staatsanwaltschaft und dem Appellationsgerichtsausschuss des Kantons Basel-Stadt schriftlich mitgeteilt.

-----

Lausanne, 23. November 1993

Im Namen des Kassationshofes  
des SCHWEIZERISCHEN BUNDESGERICHTS

Der Präsident:

Der Gerichtsschreiber: