

## Staten en kiesstelsels

# Oostenrijk

Oostenrijk is een van de vele landen in Europa waar verkiezingen plaatsvinden volgens het systeem van evenredige vertegenwoordiging. Toch heeft Oostenrijk weer bepaalde kenmerken die afwijken van die van andere landen, vooral als het gaat om de vorming van de uitvoerende macht.

### 1. De structuur

In het midden van Europa liggen drie federaties, te weten Duitsland, Zwitserland en Oostenrijk. Het karakter van deze federaties is nogal verschillend. Zo kent Zwitserland veel meer elementen van directe democratie dan Oostenrijk en Duitsland. Oostenrijk verschilt op zijn beurt weer van Zwitserland en Duitsland, want het federale karakter van Oostenrijk is niet zo sterk ontwikkeld als dat van beide buurlanden. Het land wordt daarom ook wel een 'gecentraliseerde federatie' genoemd. Oostenrijk bestaat uit negen deelstaten, waarvan de meeste een lange historische traditie hebben, op grond waarvan zij toch een bepaald gezag hebben opgebouwd in hun relatie met de centrale staat. We moeten het gewicht van de deelstaten dus ook weer niet onderschatten.

De grondwet van Oostenrijk (*Bundes-Verfassungsgesetz*, BVG) stamt uit het jaar 1920, maar is sindsdien veelvuldig gewijzigd. Vooral de herziening van 1929 heeft het karakter van de grondwet wezenlijk veranderd, maar het duurde natuurlijk tot na de Tweede Wereldoorlog alvorens Oostenrijk als democratie volledig tot ontwikkeling kon komen. De Oostenrijkse grondwet is een zeer omvangrijk document. Dat komt onder meer door het feit dat de afbakening van bevoegdheden tussen de centrale staat enerzijds en de deelstaten anderzijds gedetailleerd in de grondwet is opgenomen. Er zijn beleidsterreinen die qua wetgeving en uitvoering onder de federale staat vallen, maar ook onderwerpen waarvoor de federale staat de wetgeving regelt maar waarvan de uitvoering of nadere invulling de verantwoordelijkheid is van de deelstaten. En ten slotte zijn er natuurlijk zaken waarvan zowel de wetgevingsbevoegdheid als de uitvoering bij de deelstaten ligt. Dat laatste geldt onder meer voor zaken als ruimtelijke ordening, woningbouw, toerisme, bescherming van milieu en natuur en de gemeenten. De deelstaten hebben geen eigen rechtspraak en geen eigen belastingdiensten. Alle negen deelstaten hebben wel hun eigen grondwet, parlement en regering.

Onder het niveau van de deelstaten komen de districten, maar dat zijn louter bestuursorganen. Op dit niveau vinden geen verkiezingen plaats. Steden met een eigen statuut maken geen deel uit van een dergelijk district – zij vormen als het ware een eigen district, maar tegelijkertijd ook een gemeente.

Het laagste bestuursniveau bestaat uit de gemeenten. Zoals in veel landen zijn de gemeenten autonoom als het om lokale zaken gaat, maar daarnaast fungeren ze ook als uitvoerend orgaan van de federale staat of van de deelstaat. Oostenrijk telt momenteel 2095 gemeenten (01-01-2020).

Bijzonder voor Oostenrijk is dat het actief kiesrecht, het recht om te stemmen, op 16 jaar ligt. Het passief kiesrecht, het recht om gekozen te worden, is evenwel 18 jaar.

Volgens een voorlopige telling van 2020 telde Oostenrijk op 1 januari van dat jaar 8.902.600 inwoners. Van alle deelstaten heeft de hoofdstad Wenen de meeste inwoners: 1.911.728.

## 2. De organen

Het Oostenrijkse parlement heeft twee kamers: de Volksraad of Nationale Raad (*Nationalrat*) en de Bondsraad of Federale Raad (*Bundesrat*). De Volksraad bestaat uit 183 leden, die voor de duur van vijf jaar rechtstreeks door de bevolking worden gekozen. De parlementen van de negen deelstaten kiezen uit hun midden de leden van de Bondsraad. Zij hebben dus een dubbel mandaat. Ook zij worden gekozen op basis van evenredige vertegenwoordiging. Hun zittingstermijn komt overeen met die van het parlement van de deelstaat die zij vertegenwoordigen. De qua bevolking kleinste deelstaat heeft drie zetels in de Bondsraad, de grootste twaalf. Op basis van deze twee vaststaande zetelaantallen wordt het aantal zetels van de zeven andere deelstaten berekend. Omdat het aantal inwoners van een deelstaat kan veranderen, is het aantal leden van de Bondsraad variabel. Momenteel telt hij 61 leden.

De bevoegdheden van Volksraad en Bondsraad lopen sterk uiteen. De Volksraad is het belangrijkste wetgevende orgaan. De Bondsraad heeft 'slechts' een opschortend veto bij wetsvoorstellen: de raad kan een wetsvoorstel terugsturen naar de Volksraad, die zich dan opnieuw over het voorstel moet buigen, maar de Volksraad heeft uiteindelijk het laatste woord. De Bondsraad kan een wetsvoorstel alleen tegenhouden indien het gaat om verandering van de bevoegdheden van de deelstaten.

Leden van de Volksraad die na de verkiezingen tot de regering toetreden, moeten hun mandaat als parlementslid neerleggen. De regering is alleen verantwoording verschuldigd aan de Volksraad. De voorzitter van de regering is de bondskanselier. Anders dan de Duitse bondskanselier of de Britse premier heeft de Oostenrijkse bondskanselier niet het recht om ministers een bepaalde beleidslijn op te leggen. In de ministerraad geldt het principe van unanimitéit. Alle ministers moeten het met elkaar eens zijn alvorens een besluit kan worden genomen. Wel heeft de bondskanselier als leider van de grootste partij politiek gezag en zal terdege rekening worden gehouden met zijn opvattingen.

Het staatshoofd van Oostenrijk, de president, wordt rechtstreeks door de bevolking gekozen, en wel voor de duur van zes jaar. De president kan één keer aansluitend worden herkozen. Volgens de grondwet benoemt de president de bondskanselier en hoeft hij hierbij geen enkele rekening te houden met de uitslag van de verkiezingen voor de Volksraad, maar in de praktijk doet hij dat natuurlijk wel. Op deze manier respecteert de president het parlementair-democratische karakter van Oostenrijk. De president heeft ook het recht om de Volksraad te ontbinden, maar van dat recht heeft hij nog nooit gebruik gemaakt.

Elke deelstaat heeft zijn eigen parlement (*Landtag*) – alle deelstaten hebben eenkamerparlementen, zoals dat ook in Duitsland het geval is. De deelstaten kunnen zelf het aantal leden van hun parlement vaststellen. Het parlement van de hoofdstad Wenen telt 100 afgevaardigden, van de andere deelstaten varieert het aantal parlementsleden van 36 tot 56. De zittingstermijn van acht deelstaatparlementen bedraagt vijf jaar, in Opper-Oostenrijk zes jaar. Ook op deelstaatniveau zijn vervroegde verkiezingen mogelijk als een regering niet langer het vertrouwen van het parlement geniet.

De *Landtage* kiezen de deelstaatregeringen. Ook kiezen zij uit hun midden de afgevaardigden voor de Bondsraad. Leden van de deelstaatregeringen blijven dikwijls ook in hun deelstaatparlement zitten (anders dan op het federale niveau). Aan het hoofd van een deelstaatregering staat de *Landeshauptmann* of *-frau*. In vijf deelstaten worden de regeringen gevormd op basis van afspiegeling, hetgeen betekent dat de grootste partijen in het parlement naar evenredigheid in de regering zijn vertegenwoordigd. Zo is dat bepaald in de grondwet van deze deelstaten. In deze gevallen is vrije coalitievorming niet mogelijk en er is dus ook geen serieuze oppositie. Vier deelstaten kennen deze regeling niet – daar is de samenstelling van de regering een zaak van coalitieonderhandelingen.

In de regeringen van de deelstaten bestaat niet het unanimitetsprincipe, maar wordt bij meerderheid van stemmen beslist. Omdat de *Landeshauptmann* of *-frau* in de regel de belangrijkste vertegenwoordiger van de grootste partij in het parlement is, die dikwijls ook in de deelstaatregering over een absolute meerderheid beschikt, is zijn of haar positie bijzonder sterk. Bovendien gaan de afzonderlijke leden van een deelstaatregering binnen hun vakgebied niet over het personeelsbeleid. Dat ligt meestal in handen van *Landeshauptmann* of *-frau*.

De Oostenrijkse gemeenten kennen de drie bekende organen: een gekozen gemeenteraad, een gemeentebestuur en een burgemeester. In de Oostenrijkse grondwet staat dat het gemeentebestuur een afspiegeling moet zijn van de krachtsverhoudingen in de gemeenteraad. De verkiezing van de burgemeester kan op verschillende manieren plaatsvinden. In sommige deelstaten wordt hij gekozen bij meerderheid van stemmen in de gemeenteraad, terwijl hij in andere deelstaten rechtstreeks door de bevolking wordt gekozen.

De hoofdstad Wenen neemt, evenals de Duitse hoofdstad Berlijn, een aparte positie in: Wenen is zowel stad als deelstaat. De Weense volksvertegenwoordiging heeft derhalve de functie van zowel gemeenteraad als deelstaatparlement.

### 3. De verkiezingen

Voor verkiezingen geldt in Oostenrijk het principe van evenredige vertegenwoordiging. Voor de verkiezingen van de Volksraad wordt Oostenrijk ingedeeld in negen kiesdistricten, bestaande uit de negen deelstaten. Zij worden op hun beurt weer onderverdeeld in 39 regionale kiesdistricten. Omdat deze kiesdistricten relatief klein zijn, kan het landelijke resultaat enigszins vertekend worden. Dat wordt gecorrigeerd op basis van de landelijke verkiezingsuitslag. Er bestaat evenwel een landelijke kiesdrempel van 4 procent. Partijen die de kiesdrempel niet halen, doen niet mee aan de zetelverdeling. In Oostenrijk wordt gebruik gemaakt van open lijsten: de kiezer kan een voorkeurstem uitbrengen.

De president wordt rechtstreeks door de bevolking gekozen. Daarvoor is een absolute meerderheid van de stemmen nodig. Indien een kandidaat er niet in slaagt om die te verwerven, dan volgt een tweede ronde tussen de twee kandidaten die in de eerste ronde de meeste stemmen hebben behaald.

Voor de verkiezingen van de deelstaatparlementen worden de betreffende deelstaten eveneens verdeeld in kiesdistricten, die op hun beurt weer worden onderverdeeld in regionale kiesdistricten.

### 4. Het referendum

Een referendum (*Volksabstimmung*) is verplicht bij een algehele grondwetswijziging (dat wil zeggen een verandering van een grondwettelijk principe). Daarom vond er een referendum plaats alvorens Oostenrijk in 1995 lid werd van de Europese Unie. Een meerderheid van de Volksraad kan zich uitspreken voor het houden van een referendum. Dit heeft tot nu toe slechts eenmaal plaatsgevonden. In beide gevallen gaat het om bindende referenda. Daarnaast bestaat in Oostenrijk nog het *Volksbegehren* (verzoek van de bevolking om een referendum te houden, maar het parlement beslist) of de *Volksbefragung* (niet-bindende raadpleging van de bevolking).

Ook de grondwetten van de deelstaten voorzien in deze drie verschillende instrumenten van directe democratie. In sommige deelstaten hebben de gemeenten een vetorecht. Dan heeft een aantal gemeenten de mogelijkheid om via een besluit van de gemeenteraad een referendum te eisen tegen een wet van de deelstaat.

### 5. Bronnen

- A. Pelinka, 'Das politische System Österreichs', in: W. Ismayr (Hrsg.), *Die politischen Systeme Westeuropas*, pp. 607-641, Wiesbaden 2009<sup>4</sup>, ISBN 978-3-531-16200-3.
- Website [www.parlament.gv.at](http://www.parlament.gv.at)

- **Bundes-Verfassungsgesetz:**  
<https://www.ris.bka.gv.at/GeltendeFassung.wxe?Abfrage=Bundesnormen&Gesetzesnummer=10000138#header>

**Harm Ramkema**

*Voor het laatst gewijzigd op 29 april 2020.*