

The Parliamentary Hexagon

(Excerpts from a paper entitled “*The previous four Round Tables of Members of Parliament on the United Nations Convention to Combat Desertification*” - prepared by Uwe Holtz¹ for the Fifth Parliamentary Round Table to take place as a parallel event of the sixth session of the Conference of the Parties to the United Nations Convention to Combat Desertification (UNCCD), scheduled in Havana, Cuba, on 3 and 4 September 2003)

...

The following proposals issue from the main functions and tasks of democratically elected and functioning – often bicameral – parliaments as described and analysed in the Inter-Parliamentary Union’s (IPU’s) *Universal Declaration on Democracy*,² the United Nations Development Programme Human Development Report 2002, *Deepening democracy in a fragmented world*,³ and the IPU’s Resolution on *Parliaments’ Role in Strengthening Democratic Institutions and Human Development in a Fragmented World* (2003),⁴ as well as the scientific literature.⁵

— [see www.uwe-holtz.uni-bonn.de/virtueller-apparat/virt.-apparat/UNCCD_Cuba.pdf/view](http://www.uwe-holtz.uni-bonn.de/virtueller-apparat/virt.-apparat/UNCCD_Cuba.pdf/view)

¹ in: [http://www.unccd.int/parliament/data/bginfo/PPRT\(eng\).pdf](http://www.unccd.int/parliament/data/bginfo/PPRT(eng).pdf), p. 17-19 (6.3.05)

² The Declaration was adopted by the Inter-Parliamentary Council at its 161st session (Cairo, 16 September 1997) - available at <http://www.ipu.org/cnl-e/161-dem.htm>.

³ Human Development Report 2002 *Deepening democracy in a fragmented world*, UNDP, New York 2002, p.17: “Democratic governance is valuable in its own right. But it can also advance human development, for three reasons. First, enjoying political freedom and participating in the decisions that shape one’s life are fundamental human rights: they are part of human development in their own right. ...democracy helps protect people from economic and political catastrophes such as famines and descents into chaos. ... democratic governance can trigger a virtuous cycle of development - as political freedom empowers people to press for policies that expand social and economic opportunities, and as open debates help communities shape their priorities.” And see p.55: “The most benign dictatorship imaginable would not be compatible with human development because human development has to be fully owned.”

⁴ Resolution adopted unanimously by the 108th Conference (Santiago de Chile, 11 April 2003), available at <http://www.ipu.org/conf-e/108-1.htm>.

⁵ See for instance, Inter-Parliamentary Union (ed.): *Democracy: Its Principles and Achievements*, Geneva 1998, in which eleven experts and scholars from different geopolitical currents present their views on the principles and achievements of democracy.

The *Universal Declaration on Democracy* rightly stipulates that a parliament must be endowed with the requisite powers and practical means to express the will of the people by legislating and overseeing government action.

The Resolution *Parliaments' Role in Strengthening Democratic Institutions and Human Development in a Fragmented World* propagates sustainable human development as an overall political objective; at the same time, it expresses concern that efforts to build strong democratic institutions in ensuring successful long-term human development encounter numerous challenges, such as poverty, corruption, globalization, lack of resources, discrimination, transnational crime, civil strife, environmental degradation and overpopulation.

Key principles of democracy

In 1995 the Inter-Parliamentary Union assembled experts from various regions and disciplines to develop an international standard on democracy. Building on this work, the Universal Declaration on Democracy was adopted in 1997.

As an ideal, democracy aims to protect and promote the dignity and fundamental rights of the individual, instil social justice and foster economic and social development. Democracy is a political system that enables people to freely choose an effective, honest, transparent and accountable government.

Democracy is based on two core principles: participation and accountability.

Genuine democracy presupposes a genuine partnership between men and women in conducting the affairs of society. Democracy is also inseparable from human rights and founded on the primacy of the law, for which judicial institutions and independent, impartial, effective oversight mechanisms are the guarantors.

The Declaration sets out the prerequisites for democratic government, emphasising the need for properly structured, well-functioning institutions.

A parliament representing all parts of society is essential. It must be endowed with institutional powers and practical means to express the will of the people by legislating and overseeing government action. A key feature of the exercise of democracy is holding free, fair, regular elections based on universal, equal, secret suffrage. The state of democracy presupposes freedom of opinion and expression.

The institutions and processes essential to any democracy must defend diversity, pluralism and the right to be different within a tolerant society.

An active civil society is also essential.

The Declaration deals with the international dimension of democracy as well, stating that democracy must also be recognised as an international principle and must be applied to the international management of issues of global interest.

Sources: Anders B. Johnsson, Secretary General of the IPU, in: *Human Development Report 2002 Deepening democracy in a fragmented world*, UNDP, New York 2002, p.55; IPU Press Release, No. 6, Cairo, 16 September 1997

While acknowledging that national parliaments represent the basis for good governance, it is recognized that parliaments take on different shapes or what emerges is a model of parliamentary governance labelled the “parliamentary hexagon”.

The parliamentary hexagon

The “parliamentary hexagon” describes the main roles and functions of parliaments⁶ consisting in:

1. Making laws (legislative power)
2. Deciding on the budget (power of the purse)
3. Holding government accountable and exercising control of executive action (power of parliamentary oversight)
4. Representing democratic publics (power of representation and discourse)
5. Electing the executive (elective power),
6. Influencing foreign policy and international relations (treaty and war power, power of mediation between the public and international organisations and institutions).

Parliaments are stronger or weaker in accomplishing the six different roles.⁷ And policy-making is a result of complicated political, social and institutional processes.⁸

⁶ A very important role is played by the political opposition, which should be adequately represented in the workings of the parliament and be given the resources it needs to do an efficient job. See Parliaments' Role in Strengthening Democratic Institutions and Human Development in a Fragmented World. Inter-Parliamentary Union, CONF/108/4-Doc.Inf.1, 28 February 2003, p. 2.

⁷ In many countries parliaments are in the hands of powerful government machines and dominated by the executive branch. The legislature often plays a limited role in policy-making for example, with budgets discussed only at their final stage in many parliaments. Often parliaments simply lack technical capacity and the required equipment, office space and access to information. Democratic decentralisation requires more than just decentralising and devolving power. It also requires widening participation especially by people who are often marginalized, such as women, minorities and the poor and increasing the accountability of public officials at local levels.

⁸ In theory policy-making is a problem-solving process which is rational, linear, balanced, objective and analytical. However, very often, the whole life of policy is a chaos of purposes and accidents. Practice teaches that policy implementation is an ongoing, non-linear process that must be managed. It requires consensus building, participation of key stakeholders, conflict resolution, compromise, contingency planning, resource mobilisation and adaptation. New policies often reconfigure roles, structures, and incentives, thus changing the array of costs and benefits to implementers, direct beneficiaries, and other stakeholders. As a result, policy implementation is often very difficult. Experience has shown that an inwardly focussed, ‘business as usual’ approach will fall short of achieving intended results. In Rebecca Sutton, *The Policy Process: An Overview Working Paper 118*, (Overseas Development Institute), London, August 1999.

The *Universal Declaration on Democracy* rightly stipulates that a parliament must be endowed with the requisite powers and practical means to express the will of the people by legislating and overseeing government action.

The Resolution *Parliaments' Role in Strengthening Democratic Institutions and Human Development in a Fragmented World* propagates sustainable human development as an overall political objective; at the same time, it expresses concern that efforts to build strong democratic institutions in ensuring successful long-term human development encounter numerous challenges, such as poverty, corruption, globalization, lack of resources, discrimination, transnational crime, civil strife, environmental degradation and overpopulation.

In the spirit of the ideas developed by the first four UNCCD Parliamentary Round Tables, the IPU findings and the parliamentary hexagon, the following proposals aiming at a stronger parliamentary involvement the UNCCD process are submitted.⁹ They take into account the fact that time is a scarce resource for many MPs and that MPs need to have the perspective of being “rewarded” for a greater engagement in new fields of activities (in the form of winning higher prestige and “power”, rising better positions in the parliament or the party, improving re-election chances, etc.).

...

⁹ Some of them are already considered in the draft Declaration for the fifth Round Table in Havana, September 2003 - see Annex V.

Nationale Parlamente - Rechte und Funktionen Parlamentarisches Hexagon

Idealerweise lassen sich sechs Aufgaben, Rechte und Funktionen von Parlamenten unterscheiden:

(GFK + WBA)

1. **Gesetzgebung** + Gesetzesinitiativrechte *legislative power/power to legislate - lawmaking* + *legislative initiatives / pouvoir législatif* - das Parlament als Gesetzgeber / *legislator - législateur*

Kritik: Wenn sich z.B. Bundesregierung und Energiekonzerne in schwierigen Verhandlungen auf einen komplizierten Gesetzestext zum Atomausstieg verständigen oder „Elefantenrunden“, Kommissionen und andere informelle Gremien Entscheidungen aushandeln bzw. vorweg nehmen, kommt es zur „Aushöhlung der parlamentarischen Souveränität in der Gesetzgebung“, und der Bundestag wird „tendenziell zurückgestuft auf eine Abstempelungsmaschine“.¹⁰ Die Funktion des Bundestages verkürzt sich „nicht selten auf die einer ‚Ratifikationsinstanz‘ ohne wesentliche eigene Gestaltungsmacht“, die „zu einer ihr unterbreiteten Vorlage nur mit ‚Ja‘ oder ‚Nein‘, häufig aber nur mit ‚Ja‘ antworten kann, weil andernfalls das mühsam erzielte Verhandlungsergebnis auseinanderbrechen würde“ - bei dieser Entparlamentarisierung handelt es sich jedoch „weitgehend um eine Selbstentmachtung des Parlaments“.¹¹

2. **Forum** der Nation / Tribüne des politischen Diskurses / Öffentlichkeits-, Artikulations- und Repräsentationsfunktion / *forum of debate / tribune*:

Vom Volk gewählte (damit demokratisch legitimierte) Repräsentanten (Abgeordnete - „Vertreter des ganzen Volkes“ - Art. 38) („Alle Staatsgewalt geht vom Volke aus. Sie wird vom Volke in Wahlen und Abstimmungen und durch besondere Organe der Gesetzgebung, der vollziehenden Gewalt und der Rechtsprechung ausgeübt“ - Art. 20,2 GG), die verschiedenen Parteien/Fraktionen angehören und auch die verschiedenen Strömungen in der Bevölkerung widerspiegeln („Die Parteien wirken bei der politischen Willensbildung des Volkes mit.“ – Art. 21,1 GG). Repräsentative Demokratie muss kommunikative Demokratie sein. Hierzu hat die parlamentarische Debatte einen wesentlichen Beitrag zu leisten. (*parlare, parler < parabolare ml < parabola Spätlatein: Wort, Rede*)
Representation, House of Representatives, representative democracy

Kritik: Viele aktuelle Debatten werden gar nicht mehr im Bundestag, sondern in den TV-Talkshows geführt, was zu einer „schleichenden Entwertung des Parlaments“ führt und der „glotzenden Demokratie“ Vorschub leistet.¹²

¹⁰ So Robert Leicht, Alles Verhandlungssache, in: Die Zeit, Nr. 22, 23.5.01, S. 5.

¹¹ Hans-Jürgen Papier (*Präsident des BVerfG*), Reform an Haupt und Gliedern. Eine Rede gegen die Selbstentmachtung des Parlaments, in: FAZ, 31.1.03, S. 8.

¹² Wolfgang Thierse: Die Politiker führen aktuelle Debatten lieber in Fernseh-Talkshows als im dafür vorgesehenen Forum, dem Deutschen Bundestag. Dies führe zu einer schleichenden Entwertung des Parlaments. Helmut Schmidt ereifert sich über die „glotzende Demokratie“. Vgl. Der Spiegel, „Talkshows: Politiker fragen Politiker“, 21/2001 (21.5.01), S. 72f.

3. **Kontrolle** der Regierung (und Verwaltung) *parliamentary control of the executive - power of democratic oversight/ supervisory power / pouvoir de contrôle*

Kritik: In der Bundesrepublik kommt es zwar nicht wie in Großbritannien zu einer Art „Exekutivautokratismus“, weil dem der Bundesrat und das Bundesverfassungsgericht entgegenstehen; aber dieses komplizierte System begrenzt zwar die Regierung, es schwächt zugleich jedoch das Parlament gegenüber der Exekutive. Der Kanzler sieht sich nämlich „zu einer Vielzahl von Vorabsprachen und Nebenabreden gezwungen, die den originären Einfluss des Parlaments immer weiter aushöhlen, vor allem aber die Rolle der Opposition im Parlament“. Zudem werden viele Kommissionen und Räte (wie z.B. die Zuwanderungskommission und der nationale Ethikrat) eingesetzt, die i.d.R. eine weitere Schwächung des Parlaments zur Folge haben. Das ist „der Hintergrund, auf dem das Schlagwort von der ‚Verhandlungsdemokratie‘ an Bedeutung gewinnt. Verhandlungsdemokratie - das heißt: Die Politik wird anderswo, irgendwo ausgehandelt.“ Das Parlament hat „Entscheidungen, die von der Regierung mit anderen Instanzen und Interessenten ausgehandelt wurden, allenfalls noch summarisch zu ratifizieren, nach dem Motto: *take it or leave it*. ... Das Problem, das sich in dieser Tendenz zur Verhandlungsdemokratie anmeldet, liegt auf der Hand: Es geht um die Macht des Stärkeren (und der starken Interessenten) auf der einen Seite und um die Macht des Parlaments als der Vertretung aller Bürger auf der anderen Seite.“¹³

„Führungs- und Fraktionseffizienz, Fraktionszwang und das Corporate-Identity-Marketing von Parteien in der Mediengesellschaft bedrohen die Substanz des demokratischen Parlamentarismus.“¹⁴

4. **Wahlfunktion** / Herrschaftsbestellung / Kreationfunktion *elective power / pouvoir électoral ou électif*

- a) Wahl der Regierung / Herrschaftsbestellung, d.h. in Deutschland Wahl des Bundeskanzlers (Art. 63 GG - die Wahlfunktion ordnet den Bundestag dem Typus des parlamentarischen Regierungssystems zu), und Beteiligung an der Kreation anderer oberster Bundesorgane (Bundespräsident – Art.54 GG, Bundesrichter – Art. 94+95 GG),
- b) Wahl seiner eigenen Organe und Hilfsorgane, wie des/r Wehrbeauftragten („zur Ausübung der parlamentarischen Kontrolle“ - Art. 45b GG)
- c) Wahl der Vertreter der Bundesrepublik Deutschland in der Parlamentarischen Versammlung (PV) des Europarates/ER (und zugleich der WEU)

5. **Budgetrecht** *power of the purse – budgetary power / pouvoir budgétaire*

Die Befugnis, über Einnahmen und Ausgaben zu entscheiden und den nationalen Haushaltsplan festzustellen

(Art. 110 GG: Haushaltsplan und Haushaltsgesetz des Bundes;

USA: seit 1974 Congressional Budget Office - mehrere hundert Haushaltsexperten)

¹³ So Robert Leicht, a. a. O.

¹⁴ Gunter Hofmann, Das Haus vis-à-vis, in: Die Zeit, Nr. 19, 3.5.01, S. 3.

6. Beteiligung an der **Außenpolitik** - Rechte in den internationalen Beziehungen *control of/participation in foreign policy and international relations / influence sur la politique étrangère:*

a) Ratifizierung völkerrechtlicher Verträge (*treaty power*) Art. 24 GG („Der Bund kann durch Gesetz Hoheitsrechte auf zwischenstaatliche Einrichtungen übertragen“) + 59 (völkerrechtliche Verträge „bedürfen der Zustimmung oder der Mitwirkung der jeweils für die Bundesgesetzgebung zuständigen Körperschaften in Form eines Bundesgesetzes“)

b) Entscheidung über Krieg und Frieden (*war power*) Art. 115a GG: Die Entscheidung über den Verteidigungsfall „bedarf einer Mehrheit von zwei Dritteln der abgegebenen Stimmen, mindestens der Mehrheit der Mitglieder des Bundestages“ + Zustimmung Bundesrat. Zustimmung des Bundestages vor Auslandseinsätzen der Bundeswehr nötig; gemäß dem im Dezember 2004 verabschiedeten „Parlamentsbeteiligungsgesetzes“ hat der Bundestag auch ein „Rückholrecht“.

c) Mitwirkung in Angelegenheiten der EU Art. 23,2+3 GG: „In Angelegenheiten der EU wirken der Bundestag und durch den Bundesrat die Länder mit... Die Bundesregierung gibt dem Bundestag Gelegenheit zur Stellungnahme vor ihrer Mitwirkung an Rechtssetzungsakten der EU.“

d) Entsendung von Abgeordneten in die PV des ER und der WEU (s. o.), der OSZE und der NATO sowie zu den Konferenzen der Inter-Parlamentarischen Union oder zur „Konferenz der Europaausschüsse“ (COSAC - Conférence des Organes Spécialisés dans les Affaires Communautaires...)