Bundesgericht
Tribunal fédéral
Tribunale federale
Tribunal federal

{T 1/2}

1C 322/2015

Urteil vom 19. August 2015

I. öffentlich-rechtliche Abteilung

Besetzung
Bundesrichter Fonjallaz, Präsident,
Bundesrichter Merkli, Karlen, Eusebio, Kneubühler,
Gerichtsschreiber Uebersax.

Verfahrensbeteiligte
Stefan Thöni,
Beschwerdeführer,

gegen

Regierungsrat des Kantons Zug, Regierungsgebäude am Postplatz,
Seestrasse 2, Postfach 156, 6301 Zug.

Gegenstand
NR/CN-2015 - Gesamterneuerungswahl des Nationalrates vom 18. Oktober 2015,

Beschwerde gegen den Entscheid vom 9. Juni 2015
des Regierungsrats des Kantons Zug.

Sachverhalt:

A.
Im Amtsblatt vom 29. Mai 2015 schrieb die Staatskanzlei des Kantons Zug die Nationalratswahl vom 18. Oktober 2015 für die Amtsperiode 2016-2019 aus. Im Ausschreibungstext wird unter anderem festgehalten, dass drei Mitglieder für den Nationalrat zu wählen sind, dass der Kanton Zug einen Wahlkreis bildet und dass die Wahl im Proporzverfahren stattfindet.

B.
Mit Eingabe vom 1. Juni 2015 erhob Stefan Thöni beim Regierungsrat des Kantons Zug Wahlbeschwerde gegen die Gesamterneuerungswahl des Nationalrates. Er beantragte, dass die Nationalratswahl nach dem Verfahren des Doppelproporzes zu erfolgen habe bzw. eventuell festzustellen sei, dass die erfolgte Ausschreibung der Nationalratswahl im Punkt der Sitzverteilung rechtswidrig sei. Am 9. Juni 2015 trat der Regierungsrat des Kantons Zug auf die Beschwerde nicht ein.

C.
Am 15. Juni 2015 reichte Stefan Thöni eine als Beschwerde in öffentlich-rechtlichen Angelegenheiten und ergänzende subsidiäre Verfassungsbeschwerde bezeichnete elektronische Eingabe beim Bundesgericht ein. Darin stellt er den Hauptantrag, den Entscheid des Regierungsrates des Kantons Zug aufzuheben und diesen anzuweisen, "die erfolgte Ausschreibung der Nationalratswahl dahingehend zu korrigieren, dass die Nationalrats-

wahl nach dem Verfahren des Doppelproporzes erfolgt"; eventuell sei unter Aufhebung des regierungsrätlichen Entscheides festzustellen, dass die erfolgte Ausschreibung "im Punkt der Sitzverteilung rechtswidrig" sei; subeventuell sei die Angelegenheit zu neuer Entscheidfindung an den zugerischen Regierungsrat zurückzuweisen. Jedenfalls sei festzustellen, dass das Sitzzuteilungsverfahren zur Nationalratswahl 2015 vor dem Völkerrecht nicht standhalte, und es sei der Gesetzgeber aufzufordern, ein völkerrechtskonformes Wahlrecht zu schaffen. In prozessualer Hinsicht wurde um Erteilung der aufschiebenden Wirkung ersucht.

Zur Begründung führt Stefan Thöni im Wesentlichen aus, der Entscheid des Regierungsrates des Kantons Zug verstosse gegen das Menschenrecht der freien und gleichen Wahl bzw. der korrekten Berücksichtigung politischer Minderheiten bei Wahlen in öffentliche Ämter nach Art. 25 in Verbindung mit Art. 2 Abs. 1 UNO-Pakt II. Für kleinere Parteien sei es im Kanton Zug praktisch aussichtslos, einen Vertreter ins nationale Parlament zu wählen, weil das natürliche Quorum für die Nationalratswahl im Kanton Zug mit seinen drei Sitzen 25 % betrage. Im Kanton Zürich sei das natürliche Quorum mit 2,86 % fast zehnmal tiefer, was auf eine unzulässige Ungleichbehandlung der Wahlberechtigten nach dem Wohnort und der politischen Anschauung hinauslaufe. Die fraglichen Bestimmungen des UNO-Pakts II seien direkt anwendbar und für die schweizerischen Behörden auch dann beachtlich, wenn das Bundesgesetzesrecht damit nicht im Einklang stünde. Da die Verfassung die Kantone als Wahlkreise vorschreibe und Wahlkreisverbände der föderalen Struktur der Schweiz nicht entsprächen, biete sich als naheliegendste Möglichkeit das System des Doppelproporzes an. Ergänzend wird eine formelle Rechtsverweigerung geltend gemacht, weil der Regierungsrat auf die bei ihm
erhobene Beschwerde nicht eingetreten ist.

D.
Die Bundeskanzlei beantragt, auf die Beschwerde nicht einzutreten bzw. sie eventuell abzuweisen. Der Kanton Zug verzichtete auf eine Stellungnahme. Ebenso verzichtete Stefan Thöni darauf, sich nochmals zur Sache zu äussern.

E.
Mit verfahrensleitender Verfügung vom 10. Juli 2015 wies der Instruktionsrichter der I. öffentlich-rechtlichen Abteilung des Bundesgerichts das Gesuch um aufschiebende Wirkung ab.

F.
Die I. öffentlich-rechtliche Abteilung des Bundesgerichts hat am 19. August 2015 in einer öffentlichen Beratung über die Beschwerde entschieden.

Erwägungen:

1.

1.1. Nach Art. 77 Abs. 1 des Bundesgesetzes vom 17. Dezember 1976 über die politischen Rechte (BPR; SR 161.1) kann bei der Kantonsregierung unter anderem Beschwerde geführt werden wegen Verletzung des Stimmrechts (Stimmrechtsbeschwerde; lit. a) und wegen Unregelmässigkeiten bei der Vorbereitung und Durchführung der Nationalratswahlen (Wahlbeschwerde; lit. c). Gegen den Entscheid des kantonalen Regierungsrates steht die Beschwerde in öffentlich-rechtlichen Angelegenheiten offen (Art. 80 Abs. 1 BPR in Verbindung mit Art. 82 lit. c und Art. 88 Abs. 1 lit. b BGG).

1.2. Die Ausschreibung der Nationalratswahl im Kanton Zug durch die kantonale Staatskanzlei betrifft eine Vorbereitungshandlung zur Gesamterneuerungswahl des Nationalrates vom 18. Oktober 2015. Mängel von Vorbereitungshandlungen im Vorfeld von Wahlen sind nach der Rechtsprechung sofort und vor Durchführung des Urnenganges zu rügen (Urteil des Bundesgerichts 1C 127/2010 vom 20. Dezember 2010 E. 3.1, nicht publ. in BGE 136 I 376, mit Hinweisen). Diese Voraussetzung ist im vorliegenden Fall erfüllt, weshalb die Beschwerde in öffentlich-rechtlichen Angelegenheiten als Stimmrechtsbeschwerde zulässig ist. Damit erweist sich die subsidiäre Verfassungsbeschwerde gemäss Art. 113 ff. BGG als ausgeschlossen, weshalb auf die vorliegende Beschwerde insoweit nicht eingetreten werden kann, als der Beschwerdeführer ergänzend die subsidiäre Ver-

fassungsbeschwerde erhebt.

1.3. Da jede stimm- bzw. wahlberechtigte Person zur Beschwerde zugelassen ist (vgl. Art. 89 Abs. 3 BGG sowie BGE 130 I 292 E. 1.2), steht dem im Kanton Zug stimmberechtigten Beschwerdeführer unabhängig davon, ob er selbst Kandidat ist, die Beschwerdelegitimation zu (vgl. im Zusammenhang mit den Nationalratswahlen das Urteil des Bundesgerichts 1C 521/2011 vom 23. November 2011 E. 1.1, nicht publ. in BGE 138 II 13).

1.4. Mit der Beschwerde an das Bundesgericht kann, von hier nicht interessierenden weiteren Möglichkeiten abgesehen, die Verletzung von Bundesrecht und von Völkerrecht gerügt werden (vgl. Art. 95 lit. a und b BGG). Das Bundesgericht wendet das Recht von Amtes wegen an (Art. 106 Abs. 1 BGG), prüft die bei ihm angefochtenen Entscheide aber grundsätzlich nur auf Rechtsverletzungen hin, die von den Beschwerdeführern geltend gemacht und begründet werden (vgl. Art. 42 Abs. 2 BGG). Erhöhte Anforderungen an die Begründung gelten, soweit die Verletzung von Grundrechten gerügt wird (Art. 106 Abs. 2 BGG; BGE 133 II 249 E. 1.4.2 S. 254 mit Hinweisen). In Wahl- und Stimmrechtsangelegenheiten entscheidet das Bundesgericht mit freier Kognition (vgl. BGE 139 I 292 E. 5.2 S. 295).

1.5. Sachverhaltsrügen erhebt der Beschwerdeführer nicht. Auch sind massgebliche Mängel im Sinne von Art. 105 Abs. 2 BGG nicht ersichtlich. Damit erweisen sich die im angefochtenen Entscheid enthaltenen tatsächlichen Feststellungen des Regierungsrates als für das Bundesgericht verbindlich (Art. 105 Abs. 1 BGG).

2.

2.1. Der Beschwerdeführer rügt eine formelle Rechtsverweigerung nach Art. 29 Abs. 1 und 2 BV, weil der Regierungsrat auf die bei ihm erhobene Beschwerde nicht eingetreten ist.

2.2. Jede Person hat in Verfahren vor Gerichts- und Verwaltungsinstanzen Anspruch auf gleiche und gerechte Behandlung, auf Beurteilung innert angemessener Frist sowie auf rechtliches Gehör (Art. 29 Abs. 1 und 2 BV). Eine Gehörsverletzung im Sinne einer formellen Rechtsverweigerung liegt nach der Rechtsprechung des Bundesgerichts vor, wenn eine Behörde auf eine ihr frist- und formgerecht unterbreitete Sache nicht eintritt, obschon sie darüber entscheiden müsste. In welcher Form und in welchem Umfang die diesbezüglichen Verfahrensrechte zu gewährleisten sind, lässt sich nicht generell, sondern nur im Hinblick auf den konkreten Fall beurteilen (vgl. BGE 134 I 229 E. 2.3 S. 232 f. mit Hinweisen).

2.3. Der Regierungsrat des Kantons Zug hielt in E. 4 des angefochtenen Entscheides im Wesentlichen fest, die Staatskanzlei habe gestützt auf § 29 des zugerischen Wahl- und Abstimmungsgesetzes vom 28. September 2006 (WAG; BGS 131.1) die Erneuerungswahlen für den Nationalrat vom 18. Oktober 2015 (Amtsperiode 2016-2019) im Amtsblatt vom 29. Mai 2015 ausgeschrieben. Die bei ihm eingereichte Beschwerde richte sich inhaltlich gegen das Sitzzuteilungsverfahren bei den Nationalratswahlen überhaupt. Die Wahlausschreibung gebe nur die einschlägigen rechtlichen Vorgaben des Bundesrechts wieder, so namentlich die notwendigen Angaben zur Vorbereitung und Durchführung der Nationalratswahlen wie die Anzahl der Mandate, die Grösse des Wahlkreises, das Datum der Wahl usw. Ein eigentlicher inhaltlicher Zusammenhang zwischen der behaupteten Stimmrechtsverletzung und der Wahlausschreibung liege nicht vor. Mangels Anfechtungsobjekts könne daher auf die Beschwerde insoweit nicht eingetreten werden. Auch das damals erhobene Eventualbegehren auf Feststellung der Rechtswidrigkeit der Nationalratswahlen habe denselben Gehalt. Angesichts des gesamtschweizerischen Sachverhalts müsste der Zuger Regierungsrat einen Feststellungsentscheid über die behauptete Rechtswidrigkeit des Sitzzuteilungsverfahrens bei der Nationalratswahl treffen, wofür er nicht zuständig sei.

2.4. Nach der bundesgerichtlichen Rechtsprechung fällt in eidgenössischen Stimmrechtsangelegenheiten die direkte Beschwerde an das Bundesgericht auch dann ausser Betracht, wenn Unregelmässigkeiten in Frage stehen, die nicht auf das Gebiet eines Kantons beschränkt sind (BGE 137 II 177 E. 1.2.3 S. 180 f. mit Präzisierung von BGE 136 II 140 E. 2.5.3 S. 141). Gestützt auf Art. 77 BPR sind denn auch bei eidgenössischen Wahlen und Abstimmungen alle die Verletzung des Stimm- und Wahlrechts betreffenden Beschwerden zunächst bei der

Kantonsregierung zu erheben. Dies gilt nicht anders, wenn die angerufene Kantonsregierung für die Behandlung der vorgebrachten Rügen nicht zuständig ist, namentlich weil sie Rechtsfragen beschlagen, die über das Gebiet des fraglichen Kantons hinausreichen. In einer gegen den Entscheid der Kantonsregierung gerichteten Beschwerde lassen sich aber in der Folge mit Blick auf Art. 29 und 29a BV dem Bundesgericht auch Rügen unterbreiten, welche die Kantonsregierung mangels Zuständigkeit nicht behandeln konnte, sofern sie auf kantonaler Ebene bereits aufgeworfen wurden. Dabei können sowohl das Nichteintreten als auch der inhaltliche Entscheid der Kantonsregierung angefochten sowie die im kantonalen Verfahren
aufgeworfenen Fragen nochmals gestellt werden, auf welche die Kantonsregierung mangels Zuständigkeit nicht eintreten konnte (vgl. BGE 137 II 177 E. 1.2.3 S. 180 f.). Diese für eidgenössische Abstimmungen ergangene Rechtsprechung muss gleichermassen für die Nationalratswahlen gelten.

2.5. In Berücksichtigung der bundesgerichtlichen Rechtsprechung trat der Regierungsrat des Kantons Zug auf die bei ihm erhobene Beschwerde nicht ein, soweit damit Fragen aufgeworfen wurden, deren Tragweite sich nicht auf das Gebiet des Kantons Zug beschränkte. Die ergänzende Begründung des zugerischen Regierungsrates, die Wahlausschreibung bilde kein Anfechtungsobjekt im kantonalen Beschwerdeverfahren, ist unzutreffend, da die Wahlausschreibung eine Vorbereitungshandlung zu den Wahlen darstellt, die aufgrund dieses engen Sachzusammenhanges als solche anfechtbar ist. Dies zeitigt im vorliegenden Fall jedoch keine Auswirkungen auf den Verfahrensausgang. Auf die einzig vorgebrachten Rügen hinsichtlich der Zulässigkeit des gesamteidgenössischen Wahlsystems hätte der kantonale Regierungsrat nämlich ohnehin nicht eintreten können. Hingegen kann der Beschwerdeführer nunmehr alle bei der Kantonsregierung aufgeworfenen Fragen dem Bundesgericht unterbreiten. Die Wahlausschreibung als Vorbereitungshandlung bietet dafür die Beschwerdegrundlage (vgl. vorne E. 1.2). Die prozessualen Rechte des Beschwerdeführers wurden demnach im Ergebnis nicht beschnitten. Insgesamt verweigerte die Kantonsregierung dem Beschwerdeführer das Recht nicht und verstiess insbesondere nicht gegen Art. 29 BV.

3.

3.1. In den letzten Jahren prüfte das Bundesgericht verschiedentlich kantonale oder kommunale Wahlsysteme auf Übereinstimmung mit dem sich aus Art. 34 BV ergebenden Prinzip der Wahlrechtsgleichheit bzw. Erfolgswertgleichheit. Es gelangte dabei zum Ergebnis, dass natürliche Quoren, welche die Limite von 10 % übersteigen, in einem kantonalen Proporzwahlverfahren grundsätzlich unzulässig sind (vgl. etwa BGE 140 I 107, 394; 139 I 195; Urteil des Bundesgerichts 1C 369/2014 vom 28. November 2014 in: ZBl 116/2015 S. 77). Als Alternativen bieten sich verschiedene Möglichkeiten wie die Einführung eines Einheitswahlkreises, die Einrichtung von Wahlkreisverbänden oder die Anwendung eines Doppelproporzes (insbesondere nach Prof. Pukelsheim, sog. "doppelter Pukelsheim") an.

3.2. Die Nationalratswahlen sind in der Bundesverfassung und im Bundesgesetz über die politischen Rechte geregelt. Nach Art. 149 Abs. 2 BV werden die Abgeordneten im Nationalrat vom Volk in direkter Wahl nach dem Grundsatz des Proporzes bestimmt, wobei alle vier Jahre eine Gesamterneuerung stattfindet. Jeder Kanton bildet einen Wahlkreis (Art. 149 Abs. 3 BV), und die Sitze werden nach der Bevölkerungszahl auf die Kantone verteilt, wobei jedem Kanton mindestens ein Sitz zusteht (Art. 149 Abs. 4 BV). Das Gesetz legt im Wesentlichen eine Sitzzuteilung nach dem Verteilsystem Hagenbach-Bischoff fest (so insbesondere nach Art. 40 ff. BPR; vgl. zu diesem Sitzzuteilungssystem BGE 129 I 185 E. 7.1.1 S. 197). Das im Bundesgesetz vorgesehene Wahlsystem entspricht möglicherweise den Anforderungen des Bundesgerichts an ein Wahlsystem bei kantonalen und kommunalen Proporzwahlen gemäss Art. 34 BV nicht. Es fragt sich immerhin, ob das geltende Wahlverfahren des einfachen Proporzes nicht bereits in Art. 149 BV verbindlich vorbestimmt ist und diese Verfassungsnorm Art. 34 BV als lex specialis vorgeht (vgl. dazu GIOVANNI BIAGGINI, Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft, Kommentar, 2007, Art. 149 N. 16). Wieweit sich die
bundesgerichtlichen Anforderungen für kantonale und kommunale Proporzwahlen auf die eidgenössischen Nationalratswahlen übertragen lassen, braucht im vorliegenden Verfahren jedoch nicht entschieden zu werden.

3.3. Der Beschwerdeführer beruft sich vor Bundesgericht nicht ausdrücklich auf Art. 34 BV und macht nicht geltend, die verfassungsrechtlichen Bestimmungen über die Nationalratswahlen, d.h. insbesondere Art. 149 BV,

seien im Lichte dieser besonderen Grundrechtsnorm über die Gewährleistung der politischen Rechte auszulegen und umzusetzen. Darauf braucht daher schon mangels rechtsgenüglicher Rüge nicht näher eingegangen zu werden (vgl. vorne E. 1.4). Im Übrigen wäre das Bundesgericht mit Blick auf Art. 190 BV ohnehin an die gesetzliche Regelung gebunden, was dem Beschwerdeführer durchaus bekannt und bewusst zu sein scheint und weshalb er vermutlich auch Art. 34 BV gar nicht anruft.

4.

4.1. Hingegen rügt der Beschwerdeführer einen Verstoss gegen Art. 25 lit. a in Verbindung mit Art. 2 Abs. 1 UNO-Pakt II.

Art. 2 Abs. 1 dieses Abkommens lautet wie folgt:

"Jeder Vertragsstaat verpflichtet sich, die in diesem Pakt anerkannten Rechte zu achten und sie allen in seinem Gebiet befindlichen und seiner Herrschaftsgewalt unterstehenden Personen ohne Unterschied wie insbesondere der Rasse, der Hautfarbe, des Geschlechts, der Sprache, der Religion, der politischen oder sonstigen Anschauung, der nationalen oder sozialen Herkunft, des Vermögens, der Geburt oder des sonstigen Status zu gewährleisten."
Art. 25 UNO-Pakt II hat folgenden Wortlaut:

"Jeder Staatsbürger hat das Recht und die Möglichkeit, ohne Unterschied nach den in Artikel 2 genannten Merkmalen und ohne unangemessene Einschränkungen
a) an der Gestaltung der öffentlichen Angelegenheiten unmittelbar oder durch frei gewählte Vertreter teilzunehmen;
b) bei echten, wiederkehrenden, allgemeinen, gleichen und geheimen Wahlen, bei denen die freie Äusserung des Wählerwillens gewährleistet ist, zu wählen und gewählt zu werden;
c) unter allgemeinen Gesichtspunkten der Gleichheit zu öffentlichen Ämtern seines Landes Zugang zu haben."

4.2. Nach der insofern gefestigten bundesgerichtlichen Rechtsprechung geht der Schutz der politischen Rechte gemäss dem UNO-Pakt II inhaltlich weniger weit als derjenige des nationalen Rechts. Die politischen Rechte sind im UNO-Pakt II bewusst als kleinster gemeinsamer Nenner konzipiert, um möglichst vielen, auch weniger demokratischen Staaten die Teilnahme zu ermöglichen (BGE 129 I 185 E. 5 S. 192 f.; 125 I 289 E. 7d S. 298 f.).

4.3. Die Einschätzung des Bundesgerichts wird durch die Fachliteratur zum UNO-Pakt II bestätigt. Gemäss ACHERMANN/CARONI/KÄLIN verlangt dieses Abkommen zwar nach dem Gebot der Gleichheit der Stimmen, dass die Stimmen sämtlicher Wählerinnen und Wähler das gleiche Gewicht haben; da der Pakt aber kein bestimmtes Wahlsystem (insbesondere Majorz- oder Proporzwahlen) vorschreibe, bedeute das Gebot des gleichen Gewichts jeder Stimme einzig, dass die einzelnen Stimmen das gleiche numerische Gewicht haben, d.h. gleich viel zählen (ACHERMANN/CARONI/KÄLIN, Die Bedeutung des UNO-Paktes über bürgerliche und politische Rechte für das schweizerische Recht, in: Kälin/Malinverni/Nowak, Die Schweiz und die UNO-Menschenrechtspakte, 2. Aufl., 1997, S. 227). Garantiert ist mithin die Zählwertgleichheit und nicht die Erfolgswertgleichheit (vgl. zu dieser Differenzierung BGE 129 I 185 E. 7.3 S. 199 f.; Urteil des Bundesgerichts 1C 369/2014 vom 28. November 2014 E. 5.3 in: ZBl 116/2015 S. 77/80 f.; je mit Hinweisen). Auch NOWAK unterstreicht in seinem Kommentar zum UNO-Pakt II, dass dieser die numerische Gleichheit der Stimmen gewährleiste, dabei aber eine Vielzahl von Wahlsystemen zulasse. Ungleichheiten, die sich als Auswirkungen des Wahlsystems
ergäben, wie sie insbesondere bei den verbreitet angewandten Majorz- oder gemischten Majorz-Proporz-Wahlsystemen vorkommen würden, verletzten Art. 25 UNO-Pakt II grundsätzlich nicht. NOWAK schliesst eine Ausnahme (im Sinne der Gleichheit der Stimmkraft bzw. der Erfolgswertgleichheit) immerhin nicht aus bei besonders krassen Unregelmässigkeiten (vgl. MANFRED NOWAK, U.N. Covenant on Civil and Political Rights, CCPR Commentary, 2. Aufl., 2005, Rz. 1 ff., insb. Rz. 11 ff. und 31 ff. zu Art. 25). In ähnlicher Weise erachten KÄLIN/KÜNZLIeine Wahlkreiseinteilung allenfalls dann als unzulässig, wenn diese zur Folge hat, dass das Gewicht der einzelnen Stimmen höchst unterschiedlich ist (KÄLIN/KÜNZLI, Universeller Menschenrechts-

schutz, 3. Aufl., 2013, Rz. 1418).

Die genannten Autoren stützen sich dabei auf die Mitteilung des Menschenrechtskomitees Nr. 923/2000 vom 22. Juli 2002 i.S. Mátyus c. Slowakei. In Ziff. 9.2 dieser Mitteilung wird erwogen, dass das damals anwendbare Gesetz eine zur Anzahl der Bevölkerung proportionale Wahlkreiseinteilung und das Verfassungsrecht die Gleichwertigkeit der Wahlrechte vorsehe und dass von Seiten der Behörden keinerlei Gründe genannt würden, welche die im konkreten Fall festgestellten Unterschiede zwischen der Anzahl der Bevölkerung oder eingetragenen Wahlberechtigten und der Sitze pro Wahlkreis zu rechtfertigen vermöchten. Davon unterscheidet sich die Ausgangslage für die schweizerischen Nationalratswahlen deutlich und in massgeblicher Weise. Die Bundesverfassung legt in Art. 149 Abs. 3 BV ausdrücklich die traditionell-föderal bestimmten Kantonsgebiete als Wahlkreise fest. Diese Einteilung geht auf die Einführung des Proporzwahlsystems für die Nationalratswahlen in der Volksabstimmung vom 13. Oktober 1918 zurück (vgl. BBl 1918 III 485 und 1918 V 95), weist damit einen ausgeprägten historischen sowie bundesstaatlichen Bezug auf und verfügt dementsprechend über eine hohe Legitimität. Überdies legen die Art. 40 ff. BPR den Wahlmodus eindeutig nach dem
Verfahren gemäss Hagenbach-Bischoff fest und regeln ihn ausführlich.

Dass schliesslich das schweizerische Wahlsystem im Allgemeinen oder dessen Umsetzung im Kanton Zug durch die erfolgte Ausschreibung der Nationalratswahl im Besonderen die Zählwertgleichheit verletzt, macht auch der Beschwerdeführer nicht geltend und trifft offenkundig nicht zu.

4.4. Das Wahlsystem für die Nationalratswahlen verstösst demnach nicht gegen den UNO-Pakt II.

5.
Die Beschwerde erweist sich als unbegründet und ist abzuweisen, soweit darauf eingetreten werden kann.

Bei diesem Verfahrensausgang wird der unterliegende Beschwerdeführer kostenpflichtig (Art. 66 Abs. 1, Art. 65 BGG).

Demnach erkennt das Bundesgericht:

1.
Die Beschwerde wird abgewiesen, soweit darauf einzutreten ist.

2.
Die Gerichtskosten von Fr. 1'000.– werden dem Beschwerdeführer auferlegt.

3.
Dieses Urteil wird dem Beschwerdeführer, dem Regierungsrat des Kantons Zug, der Bundeskanzlei, dem Generalsekretariat der Bundesversammlung und den Parlamentsdiensten, Generalsekretariat, Bern, und den Parlamentsdiensten, Rechtsdienst, Bern, schriftlich mitgeteilt.

Lausanne, 19. August 2015

Im Namen der I. öffentlich-rechtlichen Abteilung
des Schweizerischen Bundesgerichts

Der Präsident: Fonjallaz

Der Gerichtsschreiber: Uebersax