



Regierungsrat, 9102 Herisau

An die Mitglieder
des Kantonsrates

Herisau, 20. Januar 2026

0100.251

**Parlamentarische Initiative Jaap van Dam, Gais, und Peter Graf, Speicher; Standesinitiative:
Gesetzliche Grundlage für Road-Pricing sowie Aufnahme N25 in STEP; Erheblicherklärung**

1. Stellungnahme des Regierungsrates vom 20. Januar 2026

Sehr geehrter Herr Kantonsratspräsident
Sehr geehrte Frauen Kantonsrätinnen
Sehr geehrte Herren Kantonsräte

A. Ausgangslage

Am 15. September 2025 reichten Jaap van Dam, Gais, und Peter Graf, Speicher, die parlamentarische Initiative "Gesetzliche Grundlagen für Road/Tunnel-Pricing sowie Aufnahme N25 in STEP" in Form eines ausgearbeiteten Entwurfs für eine Standesinitiative ein (Beilage 1.1).

B. Erwägungen

1. Rechtliches

Nach Art. 56 Abs. 1 des Kantonsratsgesetzes (KRG; bGS 114.1) haben die Ratsmitglieder, die Kommissionen und die Fraktionen das Recht, parlamentarische Initiativen, Motionen, Postulate und Interpellationen einzureichen.

Nach Art. 57 Abs. 1 KRG kann mit einer erheblich erklärten parlamentarischen Initiative ein Entwurf für eine Änderung der Kantonsverfassung oder für den Erlass oder die Änderung von Gesetzen, kantonsrätlichen Ver-



ordnungen und Beschlüssen eingereicht werden. Die parlamentarische Initiative kann nur in Form eines ausgearbeiteten Entwurfs erfolgen (Art. 57 Abs. 2 KRG). Der Kantonsrat entscheidet innert kurzer Frist und nach Stellungnahme des Regierungsrates, ob eine parlamentarische Initiative erheblich erklärt werden soll (Art. 57 Abs. 3 KRG).

Die parlamentarische Initiative hat den ausgearbeiteten Entwurf einer Standesinitiative zum Gegenstand. Nach Art. 160 Abs. 1 der Bundesverfassung (BV; SR 101) steht jedem Kanton das Recht zu, der Bundesversammlung eine Initiative zu unterbreiten. Im Kanton Appenzell Ausserrhoden übt nach Art. 77 Abs. 1 lit. a der Kantonsverfassung (KV; bGS 111.1) der Kantonsrat dieses Recht aus. Ein Kanton kann mit einer Standesinitiative vorschlagen, dass eine Kommission einen Entwurf für einen Erlass der Bundesversammlung ausarbeitet (Art. 115 Abs. 1 Parlamentsgesetz [ParlG; SR 171.10]). Die Standesinitiative muss begründet werden und die Begründung muss insbesondere die Zielsetzungen des Erlasses enthalten (Art. 115 Abs. 2 ParlG).

Eine Standesinitiative nach Art. 77 Abs. 1 lit. a KV kann demnach Gegenstand einer parlamentarischen Initiative nach Art. 57 KRG sein. Der Rechtsdienst der Kantonskanzlei hat den ausgearbeiteten Entwurf per 3. September 2025 inhaltlich geprüft und formell bereinigt (Beilage 1.2). Die Vorprüfung durch den Rechtsdienst der Kantonskanzlei beschränkte sich auf Aspekte des kantonalen Rechts. Zur Frage der Zulässigkeit der Standesinitiative nach Bundesrecht nahm der Rechtsdienst keine Stellung; diese Vorprüfung fällt in die Zuständigkeit der Bundesversammlung (vgl. Art. 115 ff. ParlG).

2. Zum Verfahren der parlamentarischen Initiative

Im Unterschied zu Motion und Postulat sollen bei der parlamentarischen Initiative bereits für die Debatte über die Erheblicherklärung schriftliche Stellungnahmen von Regierungsrat und Kommission vorliegen (Art. 57 Abs. 3 KRG, Art. 74 Abs. 3 Geschäftsordnung des Kantonsrates [GO KR; bGS 141.2]).

Die materielle Behandlung der parlamentarischen Initiative findet in einer zweiten Debatte im Kantonsrat statt. Dabei sind die Rollen von Kommission und Regierungsrat gleichsam vertauscht. So ist es die zuständige Kommission, die Bericht erstattet und Antrag an den Kantonsrat stellt, und den Antrag dem Regierungsrat zur Stellungnahme überweist (Art. 57 Abs. 4 KRG, Art. 76 Abs. 2 GO KR). Dabei können sowohl Kommission als auch Regierungsrat Änderungen am Entwurf oder Gegenvorschläge beantragen (Art. 57 Abs. 5 KRG).

3. Haltung des Regierungsrates

a) Verkehrliche Einschätzung nach der eidg. Volksabstimmung vom 24. November 2024

Nachdem am 24. November 2024 die Schweizer Stimmberechtigten den Bundesbeschluss über den Ausbauschnitt 2023 für die Nationalstrassen (STEP-Ausbaustritt 2023) abgelehnt haben, hat sich der Regierungsrat bereits im Rahmen der parlamentarischen Initiative "Unveränderte Aufnahme dritte Röhre Rosenbergstunnel (inkl. Zubringer Güterbahnhof) und zweite Röhre Fäsenstaubtunnel in nächsten Bundesbeschluss über den Ausbauschnitt für die Nationalstrassen" mit den Konsequenzen des negativen Volksentscheids auseinandergesetzt. Er ist von der Wichtigkeit dieser zwei Projekte für Appenzell Ausserrhoden und die Region überzeugt.

Der Regierungsrat hat in seinem Bericht und in der Debatte im Kantonsrat am 22. September 2025 darauf hingewiesen, dass die Stimmberechtigten des Kantons Appenzell Ausserrhoden sich am 24. November 2024



mehrheitlich (54 % Ja-Stimmen) für den STEP-Ausbauschritt 2023 und damit für die beiden in der Vorlage enthaltenen Ostschweizer Projekte ausgesprochen hätten. Da es sich bei den beiden Projekten primär um Tunnelösungen handle, greife die im Abstimmungskampf wichtige Argumentation des Kulturlandverlusts und der Bodenversiegelung bei diesen beiden Projekten nicht.

Der Regierungsrat teilt infolgedessen die Interpretation der Initianten, dass die Schweizer Stimmbevölkerung eine Kehrtwende in der nationalen Strassenbaupolitik verlangt habe, nicht. Er bleibt vielmehr bei seiner Einschätzung, dass die beiden Projekte im Zusammenhang mit den in Schaffhausen und St. Gallen anstehenden Tunnelansanierungen voraussichtlich die einzigen vorliegenden und auch fristgerecht realisierbaren Lösungen zur Bewältigung der verkehrlichen Herausforderung während der Sanierungszeit sind.

Nach der erwähnten eidg. Volksabstimmung untersuchte die ETH Zürich im Auftrag des eidg. Departements für Umwelt, Verkehr, Energie und Kommunikation (UVEK) unter dem Titel "Verkehr '45" in einem Gutachten, welche Infrastrukturprojekte für die Schweiz Priorität aufweisen und welche allenfalls zu einem späteren Zeitpunkt realisiert werden sollen. Im Oktober 2025 [veröffentlichte das UVEK das Gutachten](#) Das Gutachten weist dem Projekt 3. Röhre Rosenbergstunnel die Priorität 1 und damit eine Realisierung innerhalb der Periode 2025–2045 zu. Der Regierungsrat sieht sich auch aus diesem Grund in seiner Haltung bestätigt.

Das Projekt Umfahrung Wilen ist der Priorität 2 zugeteilt, was eine Realisierung ab 2045 bedeutet. Hauptgrund für die fehlende Aufnahme in die Priorität 1 dürfte die fehlende Projektreife sein (Gutachten, Kapitel 4.2, Seite 22), denn für die Kurzumfahrung Wilen existieren lediglich Studien mit einer horizontalen und einer vertikalen Linienführung sowie einer groben Kostenschätzung. Eine Realisierung ist daher allein aus technischen Gründen in den nächsten Jahren unmöglich. Der Regierungsrat wird sich dafür einsetzen, dass beim Bundesamt für Strassen (ASTRA) für die Kurzumfahrung Wilen nach den untenstehenden Entscheiden des Bundesrates eine Projektleitung bestimmt und die zugehörige Projektorganisation eingesetzt wird, um in wenigen Jahren ein generelles Projekt vorliegen zu haben.

Der Bundesrat hat an einer Sitzung vom 8. Oktober 2025 das Gutachten der ETH zur Weiterentwicklung der Verkehrsinfrastrukturen zur Kenntnis genommen. Das Gutachten dient als Grundlage für die weiteren Arbeiten. Konkret wird der Bundesrat auf der Basis des Gutachtens den nächsten STEP-Ausbauschritt für Bahn und Strasse sowie das Programm Agglomerationsverkehr festlegen und damit entscheiden, welche Infrastrukturprojekte in den kommenden 20 Jahren bis im Jahr 2045 prioritär zu verwirklichen sind.

Gemäss Fahrplan des Bundesrates sollen die inhaltlichen Eckwerte der Vernehmlassungsvorlage Ende Januar 2026 vorliegen. Das UVEK ist darum gehalten, dem Bundesrat auf diesen Zeitpunkt die Projekte vorzulegen, die in die Ausbauschritte der Nationalstrasse und der Eisenbahninfrastruktur sowie in das Programm Agglomerationsverkehr ab der 5. Generation aufgenommen werden sollen. Die bereinigte Vorlage soll im Juni 2026 in die Vernehmlassung gehen.



b) Gesetzliche Grundlagen für Road-Pricing

Die Initianten schlagen anstelle des Baus einer 3. Röhre Rosenbergstunnel eine Verkehrsdosierung mittels Road-Pricing vor. Mit der Einführung einer leistungsabhängigen Abgabe soll der Verkehrsfluss dergestalt reguliert werden, dass die Sanierung der beiden bestehenden Röhren "unter Verkehr" durchgeführt werden kann.

Gemäss Art. 82 Abs. 3 BV ist die Benützung öffentlicher Strassen gebührenfrei, wobei die Bundesversammlung Ausnahmen bewilligen kann. Das Parlament hat bis heute das grundsätzliche Prinzip der Gebührenfreiheit für die Strassenbenützung konsequent umgesetzt und gegen Auflockerungen verteidigt, letztmals im Zusammenhang mit dem Bau der 2. Röhre am Gotthard-Strassentunnel.

Der Regierungsrat hat sich bereits 2015 und 2021 im Rahmen eidgenössischer Vernehmlassungen mit dem Thema von leistungsabhängigen Abgaben für eine effizientere Bewirtschaftung der vorhandenen Verkehrsinfrastrukturen beschäftigt. Mobility-Pricing kann geeignet sein, Verkehrsspitzen zu brechen und so den volkswirtschaftlichen Schaden durch Staus zu verkleinern und den Druck auf teure Ausbauten bei Strasse und Schiene zu mindern. Der Regierungsrat sieht durchaus Chancen in solchen Ansätzen.

Der Bundesrat hat dem UVEK über die Jahre verschiedene Aufträge zu Mobility-Pricing erteilt. Ein Konzept und ein Gesetzesentwurf für Pilotprojekte liegen vor. Gestützt auf von ausgewählten Kantonen und Gemeinden eingereichten Projektskizzen wurden vier Machbarkeitsstudien erarbeitet. Die Ergebnisse der Machbarkeitsstudien werden jetzt analysiert und die Erkenntnisse in einem Synthesebericht zusammengefasst. Gestützt darauf wird der Bundesrat das weitere Vorgehen festlegen.

Der Bundesrat ist demnach aktiv an der Bearbeitung neuer Ansätze zur Bewältigung von Kapazitätsproblemen zu Spitzenzeiten auf Strasse und Schiene in grossen Städten und den Agglomerationen. Der Regierungsrat sieht daher keinen Mehrwert in der parlamentarischen Initiative. Alle in der Begründung der Initiative aufgelisteten Aspekte sind auf Bundesebene bereits in Bearbeitung und werden dem Parlament in absehbarer Zeit vorgelegt. Die Initiative erscheint damit auch sehr geringe Erfolgchancen zu haben, weil sie Anliegen nach Bern tragen will, die auf Bundesebene bereits bearbeitet werden.

c) Aufnahme der N25 ins STEP

In ihrem zweiten Antrag fordern die Initianten, die N25 in das STEP aufzunehmen. Das STEP umfasst alle Erweiterungsprojekte, die notwendig sind, um die Funktionsfähigkeit des Nationalstrassennetzes langfristig sicherzustellen. Der Bundesrat schreibt das STEP regelmässig fort, indem er die Erweiterungsprojekte alle vier Jahre in einen übergeordneten Gesamtrahmen stellt, nach Kriterien prüft und priorisiert.

Im bereits erwähnten Gutachten "Verkehr '45" liegen der Kanton Appenzell Ausserrhoden und die N25 im Handlungsraum 7, Bodensee und Ostalpen. Der Betrachtungszeitraum umfasst die nächsten 20 Jahre. Das Gutachten sieht – wie oben erwähnt – auf der N25 für die Umfahrung Wilen die Priorität 2 vor, was eine Realisierung ab 2045 bedeutet.

Das Vorhaben Kurzumfahrung Wilen soll gemäss dem Synthesebericht zur Korridorstudie St. Gallen Winkeln–Herisau–Appenzell des ASTRA vom Mai 2025 ins STEP aufgenommen werden und ist daher im Bericht



"Verkehr '45" bereits aufgelistet. Auch in der Botschaft des Bundesrates zum Ausbauschritt 2023 für die Nationalstrassen vom 22. Februar 2023 war das nachgeführte STEP Nationalstrassen im Kapitel 3.4.7.1 tabellarisch aufgeführt. Für den "Raum SG-AR" wurde nach vehementer Intervention des Regierungsrates auf der N25 der Zubringer Appenzellerland aufgenommen, ohne Kostenschätzung aber mit Verweis auf die Korridorstudie. Gemäss Angabe des ASTRA soll die Zeile im nächsten STEP mit den Erkenntnissen der Korridorstudie aktualisiert werden, also mit der Kurzumfahrung Wilen. Der Regierungsrat wird sich mit aller Kraft für das Einlösen dieser Zusage einsetzen, spätestens im Rahmen der erwähnten Vernehmlassung im Sommer 2026. Er wird sich dabei auch für eine möglichst hohe Priorisierung der Umfahrungen Wilen stark machen. Von dieser Möglichkeit können im Übrigen auch alle Ausserrhoder Parteien, Verbände sowie Bürgerinnen und Bürger Gebrauch machen.

Für den Regierungsrat macht es in der Folge keinen Sinn, etwas zu fordern, das bereits aufgegleist ist. Dieses Anliegen der Standesinitiative schafft ebenfalls keinen Mehrwert und ist überflüssig.

Zusammengefasst unterstützt der Regierungsrat das Standesbegehrens nicht. Er beantragt, die parlamentarische Initiative für nicht erheblich zu erklären.

C. Antrag

Der Regierungsrat beantragt Ihnen, die parlamentarische Initiative von Jaap van Dam und Peter Graf vom 15. September 2025 nicht erheblich zu erklären.

Im Namen des Regierungsrates

sign. Hansueli Reutegger

Hansueli Reutegger, Landammann

sign. Roger Nobs

Roger Nobs, Ratschreiber