



Kommission Bau und Volkswirtschaft, 9102 Herisau

An die Mitglieder
des Kantonsrates

Obstmarkt 3
9102 Herisau
kantonsrat@ar.ch

Damian Rüger
Leiter Parlamentsdienst
Tel. +41 71 353 62 58
Damian.Rueger@ar.ch

Herisau, 23. Februar 2026

0100.238

Parlamentarische Initiative Werner Giezendanner, Teufen, und Karin Jung, Herisau; Standesinitiative: Unveränderte Aufnahme dritte Röhre Rosenbergstunnel (inkl. Zubringer Güterbahnhof) und zweite Röhre Fäsenstaubtunnel in nächsten Bundesbeschluss über den Ausbausritt für die Nationalstrassen

2. Bericht und Antrag der Kommission Bau und Volkswirtschaft 10. Februar 2026

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

A. Ausgangslage

Am 24. März 2025 reichten Kantonsrat Werner Giezendanner, Teufen, und Kantonsrätin Karin Jung, Herisau, eine parlamentarische Initiative in Form eines ausgearbeiteten Entwurfs für eine Standesinitiative mit dem Titel «Unveränderte Aufnahme dritte Röhre Rosenbergstunnel (inkl. Zubringer Güterbahnhof) und zweite Röhre Fäsenstaubtunnel in nächsten Bundesbeschluss über den Ausbausritt für die Nationalstrassen» ein.

Der Kantonsrat hat diese parlamentarische Initiative an seiner Sitzung vom 22. September 2025 mit 37 Ja-Stimmen, 21 Nein-Stimmen und 3 Enthaltungen für erheblich erklärt. Gestützt auf Art. 57 Abs. 4 des Kantonsratsgesetzes (KRG) ist die Kommission Bau und Volkswirtschaft (KBV) damit beauftragt, dem Kantonsrat Bericht zu erstatten und Antrag zu stellen.

Parallel zu den Beratungen im Kanton Appenzell Ausserrhoden haben auch andere Ostschweizer Kantone entsprechende Schritte unternommen. Die Standesinitiativen der Kantone Thurgau, St. Gallen und Schaffhausen wurden inzwischen beim Bund eingereicht. Der Kanton Appenzell Innerrhoden hat ebenfalls eine gleichlaufende Standesinitiative beschlossen, diese jedoch zum Zeitpunkt der Berichterstattung noch nicht beim Bund eingereicht.



Vor diesem Hintergrund hat die KBV diskutiert, welchen zusätzlichen Beitrag eine Standesinitiative des Kantons Appenzell Ausserrrhoden zum jetzigen Zeitpunkt noch leisten kann, nachdem das Anliegen auf Bundesebene bereits in Behandlung ist.

Der Regierungsrat des Kantons Appenzell Ausserrrhoden beantragte mit Bericht vom 12. August 2025, die parlamentarische Initiative erheblich zu erklären. In seinem Bericht führte er insbesondere aus, dass heute täglich über 80'000 Fahrzeuge durch den Rosenbergstunnel verkehren, was einer Zunahme von rund 25 % gegenüber vor zehn Jahren entspricht. Zu Spitzenzeiten stösst der Tunnel an seine Kapazitätsgrenzen, was nicht nur den motorisierten Individualverkehr, sondern auch den öffentlichen Verkehr beeinträchtigt. Weiter wies der Regierungsrat darauf hin, dass es sich bei beiden Projekten um Tunnellösungen handelt, weshalb die im Abstimmungskampf oft angeführten Argumente des Kulturlandverlusts und der Bodenversiegelung nicht greifen. Zudem hätten sich 54 % der Stimmberechtigten des Kantons Appenzell Ausserrrhoden bei der eidgenössischen Abstimmung vom 24. November 2024 für die Ostschweizer Projekte ausgesprochen. Schliesslich seien die vorgesehenen zusätzlichen Tunnelröhren die einzigen vorliegenden und fristgerecht realisierbaren Lösungen, um die verkehrlichen Herausforderungen während der anstehenden Sanierungsarbeiten zu bewältigen.

An seiner Sitzung vom 28. Januar 2026 hat der Bundesrat die Eckwerte für den Ausbau der Verkehrsinfrastruktur bis 2045 festgelegt. Der Bundesrat hat dabei das Eidgenössische Departement für Umwelt, Verkehr, Energie und Kommunikation (UVEK) beauftragt, bis Ende Juni 2026 eine entsprechende Vernehmlassungsvorlage auszuarbeiten. Mit der Vernehmlassungsvorlage «Verkehr '45» sollen unter anderem die Engpässe auf der Nationalstrasse reduziert und Verkehrsprojekte in Agglomerationen gefördert werden. Der Bund plant die Nationalstrassen schrittweise weiterzuentwickeln. Vorrang erhalten Projekte mit hohem Nutzen und rascher Umsetzbarkeit.

Im Ausbauschnitt 2027 will der Bundesrat zwei Projekte aufnehmen, die beide die Autobahn A1 betreffen: Der 6-Spurausbau Aarau-Ost – Verzweigung Birrfeld (AG) beseitigt zwischen Zürich und Bern einen Engpass auf der West-Ost-Achse. Mit dem 6-Spurausbau Perly – Bernex (GE) kann ein Engpass in der Region Genf beseitigt und das städtische Verkehrsnetz entlastet werden. Das Investitionsvolumen für die beiden Projekte beträgt rund 1,5 Milliarden Franken. Dem Realisierungshorizont 2045 sind neben den beiden genannten Vorhaben acht weitere Projekte zugeordnet. Dem Horizont 2055 werden neun Projekte zugeteilt. Sieben weitere Projekte, deren Notwendigkeit erst nach 2055 besteht, sind dem weiteren Horizont nach 2055 zugeordnet.

Über 30 weitere Projekte aus dem bisherigen STEP-Nationalstrassenprogramm mit geringerem Nutzen-Kosten-Verhältnis – insgesamt rund 18 Milliarden Franken – sollen nicht weiterverfolgt werden. Dazu gehören unter anderem die mit dem Ausbauschnitt 2023 abgelehnten Kapazitätserweiterungsprojekte zwischen Le Vengeon und Nyon sowie zwischen Schönbühl und Kirchberg.

B. Erwägungen

Die KBV hat an ihrer Beratung festgestellt, dass die von ihr bereits formulierten Argumente, die für respektive gegen die Erheblicherklärung der parlamentarischen Initiative gesprochen haben, nach wie vor gültig sind. Die Kommission hat deshalb beschlossen, die bereits erläuterten Pro- und Contra-Argumente auch in diesem Bericht aufzuführen. Dennoch sollen die bereits bestehenden mit weiteren Erkenntnissen der Kommission ergänzt werden.

So hat sich die KBV intensiv mit der Frage beschäftigt, welchen zusätzlichen Beitrag und Gewinn eine Standesinitiative des Kantons Appenzell Ausserrrhoden zum jetzigen Zeitpunkt noch leisten kann, nachdem das An-



liegen bereits von anderen Ostschweizer Kantonen auf Bundesebene vorgetragen wurde. Ein Teil der Kommission erachtet es dabei als wichtig, dass sich der Kanton Appenzell Ausserrhoden weiterhin klar zu den Ostschweizer Nationalstrassenprojekten bekennt. Auch wenn die Standesinitiativen anderer Kantone bereits eingereicht wurden, könne ein zusätzlicher parlamentarischer Vorstoss aus Appenzell Ausserrhoden die politische Signalwirkung gegenüber Bund und Parlament verstärken. Ein Rückzug oder Verzicht könnte nach aussen den Eindruck erwecken, der Kanton distanzieren sich von einem für die Region zentralen Anliegen. Andererseits vertreten einige Mitglieder die Auffassung, dass das zentrale Anliegen der Ostschweizer Kantone, in Bern Präsenz zu markieren und das Thema auf die bundespolitische Agenda zu setzen, inzwischen erreicht sei. Nachdem mehrere Standesinitiativen eingereicht wurden und sich bereits eine ständerätliche Kommission mit dem Thema befasst hat, habe sich das Geschäft aus Sicht dieser Mitglieder weitgehend erledigt.

Die Befürworter der Initiative betonen zudem, dass der verkehrliche Handlungsbedarf unbestritten ist. Die heutigen Engpässe, insbesondere im Rosenbergertunnel, belasten nicht nur die Stadt St. Gallen, sondern wirken sich direkt auf die Erreichbarkeit und die Standortattraktivität des gesamten Appenzellerlandes aus. Die geplanten zusätzlichen Tunnelröhren würden während der Sanierungsphase die Funktionsfähigkeit des überregionalen Verkehrsnetzes sichern und langfristig zu einer Entlastung beitragen.

Auf der Gegenseite wurden in der Beratung verstärkt die kurz- und langfristigen Wirkungen eines Kapazitätsausbaus thematisiert. Kurzfristig könne eine zusätzliche Tunnelröhre zwar zu einer Entlastung führen. Langfristig bestehe jedoch die Gefahr, dass die Attraktivität der Stadtautobahn weiter zunimmt und zusätzlicher Verkehr induziert wird. In diesem Fall könnte sich die Verkehrssituation nach einigen Jahren erneut zuspitzen, sodass in etwa zehn Jahren wieder vergleichbare Engpässe bestünden.

Ferner wurde darauf hingewiesen, dass die im Zusammenhang mit dem Projekt Rosenbergertunnel erstellten Gutachten – namentlich die Einschätzungen von ETH-Professor Weidmann – primär eine technische Perspektive einnehmen. Andere relevante Kriterien, insbesondere ökologische und klimapolitische Aspekte, würden darin nur unzureichend berücksichtigt. Aus dieser Gesamtsicht erachten einzelne Kommissionsmitglieder das Vorhaben als nicht zielführend.

Darüber hinaus hat sich aus Sicht einzelner Kommissionsmitglieder die Kritik am Teilprojekt «Zubringer Güterbahnhof» verschärft. Dieses Teilprojekt war bereits im Abstimmungskampf umstritten. Inzwischen hat sich auch der St. Galler Stadtrat gegen den Zubringer ausgesprochen, was die politischen Erfolgsaussichten dieses Projektbestandteils weiter schmälert.

Pro-Argumente aus dem ersten KBV-Bericht

Lokale Betrachtungsweise

Die Ostschweizer Kantone bzw. deren Stimmbevölkerung und insbesondere jene Appenzell Ausserrhoden hat bei der eidgenössischen Vorlage im November 2024 deutlich zugestimmt. Als kantonales Parlament soll der Kantonsrat lokale Interessen berücksichtigen und fördern. So konzentriert sich die parlamentarische Initiative auf zwei Teilprojekte der abgelehnten eidgenössischen Vorlage, die lediglich die Ostschweiz betreffen.



Verkehrliche Notwendigkeit

Die Engpässe im Rosenbergstunnel sind heute bereits deutlich spürbar. Ohne dritte Röhre und Zubringer droht bei der Sanierung ab 2035 ein Verkehrschaos. Auch die Anbindung des Güterbahnhofs ist ein entscheidender Vorteil.

Wirtschaftlicher Nutzen

Ein leistungsfähiger Verkehrsanschluss ist für die wirtschaftliche Entwicklung der Region von zentraler Bedeutung. Unternehmen aus Industrie, Gewerbe und Dienstleistung aus Appenzell Ausserrhoden, sowie Pendlerinnen und Pendler, sind auf eine den Verkehrsströmen entsprechende Infrastruktur angewiesen.

Ohne den Ausbau drohen erhebliche Nachteile: Verkehrsüberlastungen führen zu längeren Reisezeiten, geringerer Standortattraktivität und sinkender Wettbewerbsfähigkeit. Diese negativen Auswirkungen würden nicht nur die Stadt St. Gallen, sondern in besonderem Mass auch die angrenzenden Regionen wie Appenzell Ausserrhoden betreffen.

Keine demokratiepolitischen Bedenken

Die damalige Abstimmung betraf das Gesamtpaket STEP 23 mit zahlreichen Projekten in der ganzen Schweiz. Die nun vorliegende parlamentarische Initiative hingegen fokussiert sich ausschliesslich auf zwei Teilprojekte von regionaler Bedeutung in der Ostschweiz. Es handelt sich also nicht um eine Wiederholung derselben Vorlage, sondern um eine eigenständige Einzelvorlage, die – losgelöst vom Gesamtpaket – separat beurteilt und dem Volk vorgelegt werden darf.

Contra-Argumente aus dem ersten KBV-Bericht

Demokratiepolitische Bedenken

Die Schweizer Stimmbevölkerung hat die Vorlage am 24. November 2024 abgelehnt. Es trifft nicht zu, dass die Ostschweizer Kantone, der Vorlage «geschlossen» zugestimmt haben, wie die Initianten schreiben: Der Kanton Graubünden hat die Vorlage abgelehnt. Die Standortgemeinde des Projekts Rosenbergstunnel/Güterbahnhof – die direkt betroffene Stadt St. Gallen – lehnte die Vorlage ebenfalls ab. Zudem gab es in der gesamten Ostschweiz weitere Gemeinden oder Wahlkreise, welche die Vorlage abgelehnt haben. Die Ostschweizer-Abstimmungsergebnisse sind nicht so einheitlich, wie von den Initianten dargestellt. Es ist demokratiepolitisch problematisch unmittelbar nach der Volksabstimmung die gleiche Forderung wieder vorzubringen. Die Forderung der Initianten, die Projekte «unverändert» aufzunehmen, ist darum klar abzulehnen. Es wäre zu erwarten gewesen, dass die Initianten verkehrspolitische Erkenntnisse aus der Abstimmung in ihre Forderung miteinbezogen hätten. So hätte auf eine in Teilen angepasste Vorlage hingearbeitet werden können.

Umwelt- und Verkehrspolitik

Die Kritiker der Vorlage betonen, dass mehr Strassen langfristig mehr Verkehr erzeugen („induzierter Verkehr“). Anstelle neuer Kapazitäten müsse stärker in lenkende Massnahmen wie z.B. Roadpricing oder in den öffentlichen Verkehr investiert werden. Des Weiteren führt der weitere Tunnel- und Strassenausbau zu mehr Autoverkehr, da die Kapazität steigt. Dies erhöht direkt die CO₂-Emissionen und andere Schadstoffe, was den Klimazielen widerspricht. Der Bau ist ressourcenintensiv und verursacht Lärm und Feinstaub – alles Belastungen für Umwelt und Anwohnende. Infrastrukturausbau zementiert die Autonutzung für Jahrzehnte und erschwert die Verkehrswende, die für die Klimaziele nötig wäre. Somit werden die Klimaziele, welche national vorgegeben sind, untergraben und eine rückwärtsgewandte Verkehrspolitik wird gefördert.



Vorlage als Konkurrenz zum Ausbau der N-25 (Appenzell-Gossau)

Nach Äusserung des Ausserrhoder Regierungsrates stellt die Verkehrsüberlastung der N-25 das grösste Verkehrsproblem des Kantons Appenzell Ausserrhoden dar. Seit Jahrzehnten bemüht sich der Kanton um einen Ausbau und eine Entlastung der Gemeinden Hundwil und Herisau. Das ASTRA hat 2024 in einem Workshop-Verfahren eine sehr praktikable Ausbau-Variante ausgearbeitet. Die nun ausgearbeitete Variante kann nach Information des ASTRA direkt in das nächste STEP aufgenommen werden – dazu braucht es die Initiative nicht.

Teilprojekt «Zubringer Güterbahnhof» umstritten

Das Teilprojekt «Zubringer Güterbahnhof» war im Abstimmungskampf umstritten, da es eine Problemverlagerung in die Stadt St. Gallen bewirken würde und hohe finanzielle Belastungen für Stadt und Kanton St. Gallen bedeutet hätte. Zu fordern, dass auch dieses unverändert aufgenommen werden soll, entspricht nicht den Erkenntnissen aus der Volksabstimmung. Es kann davon ausgegangen werden, dass das Nein der Stadt St. Gallen auch wegen diesem Teilprojekt zustande gekommen ist.

C. Gesamtbeurteilung

Während zur Debatte um die Erheblicherklärung noch eine Mehrheit von drei Kommissionsmitgliedern gegen eine solche war, zwei Mitglieder die Erheblicherklärung befürworteten und zwei Mitglieder sich enthielten, zeigt sich jetzt ein verändertes Bild. Drei Kommissionsmitglieder lehnen die parlamentarische Initiative nach wie vor ab. Neu stimmen hingegen drei Mitglieder der KBV der parlamentarischen Initiative zu.

D. Anträge

Drei Mitglieder der Kommission Bau und Volkswirtschaft beantragen Ihnen,

1. auf die Vorlage einzutreten;
2. dem Beschluss zur Standesinitiative Unveränderte Aufnahme dritte Röhre Rosenbergunnel (inklusive Zubringer Güterbahnhof) und zweite Röhre Fäsenstaubtunnel in den nächsten Bundesbeschluss über den Ausbauschritt für die Nationalstrassen zuzustimmen.

Drei Mitglieder der Kommission Bau und Volkswirtschaft beantragen Ihnen,

1. auf die Vorlage einzutreten;
2. dem Beschluss zur Standesinitiative Unveränderte Aufnahme dritte Röhre Rosenbergunnel (inklusive Zubringer Güterbahnhof) und zweite Röhre Fäsenstaubtunnel in den nächsten Bundesbeschluss über den Ausbauschritt für die Nationalstrassen nicht zuzustimmen.

Im Namen der Kommission Bau und Volkswirtschaft



Matthias Tischhauser, Präsident

Damian Rüger, Leiter Parlamentsdienst