Bundesgericht
Tribunal fédéral
Tribunale federale
Tribunal federal

1C 350/2014

{T 0/2}

Urteil vom 13. Oktober 2015

I. öffentlich-rechtliche Abteilung

Besetzung
Bundesrichter Fonjallaz, Präsident,
Bundesrichter Merkli, Kneubühler,
Gerichtsschreiber Gelzer.

Verfahrensbeteiligte
A.B._____,
Beschwerdeführer,
vertreten durch Rechtsanwalt Dr. Roger Brändli,

gegen

1. C._____ AG,
2. D.C._____ und E.C._____,
Beschwerdegegner,
beide vertreten durch Rechtsanwalt Christoph Pfister,

Gemeinderat Wollerau,
Amt für Raumentwicklung des Kantons Schwyz,
Regierungsrat des Kantons Schwyz.

Gegenstand
Baubewilligung,

Beschwerde gegen den Entscheid des Verwaltungsgerichts des Kantons Schwyz, Kammer III, vom 22. Mai 2014.

Sachverhalt:

A.
Am 13. Juli 2012 reichten D.C._____ und E.C._____ sowie die C._____ AG bei der Gemeinde Wollerau das Gesuch ein, an der Riedstrasse 22a-22c auf den Grundstücken KTN 1663 und 2392 den Bau von drei Einfamilienhäusern (West, Mitte, Ost) mit vier Abstellplätzen und einer Tiefgarage mit zehn Einstellplätzen zu bewilligen. Die Baugrundstücke sind (soweit sie überbaut werden sollen) der Wohnzone W2 zugeordnet und stehen im Alleineigentum der C._____ AG bzw. von E.C._____. Die Bauherrschaft sah vor, die Baugrundstücke über die bestehende Riedstrasse zu erschliessen, die auf dem F.C._____ gehörenden Grundstück KTN 234 in der Landwirtschaftszone liegt. Da die Riedstrasse in diesem Bereich den heutigen Anforderungen an eine Erschliessungsstrasse nicht mehr genügt, stellte die Bauherrschaft am 13. Juli 2012 das separate Baugesuch, die Verbreiterung der Riedstrasse von bisher 2,80 - 3,00 m auf 4,50 m auf einer Länge von rund 35 m im Anstossbereich an KTN 2392 und den Rückbau einer dort bestehenden Parkfläche von 45 m^2 zu

bewilligen.
Gegen die öffentlich aufgelegten Bauvorhaben erhoben G.B._____ und A.B._____ je eine Einsprache. Letzterer ist Eigentümer des Grundstücks KTN 1057 und Miteigentümer des Grundstücks KTN 1947 und verfügt als solcher über ein Fuss- und Fahrwegrecht auf der Riedstrasse auf dem Grundstück KTN 234. Am 3. September 2012 reichte die Bauherrschaft bezüglich der Einfamilienhäuser Projektänderungspläne sowie ergänzende Planunterlagen ein, welche vom 4. bis 24. September 2012 öffentlich aufgelegt wurden.

B.
Mit Beschluss Nr. 2015.511 vom 3. Dezember 2012 bewilligte der Gemeinderat Wollerau den von der Bauherrschaft beantragten Rückbau der Parkplätze sowie die Verbreiterung der Riedstrasse auf dem Grundstück KTN 234 mit Auflagen und wies die dagegen erhobenen Einsprachen ab. Mit Beschluss Nr. 2012.512 vom gleichen Tag bewilligte der Gemeinderat auch den Bau der drei Einfamilienhäuser mit Auflagen und wies die dagegen erhobenen Einsprachen ab.
Gegen die Baubewilligung für die Einfamilienhäuser erhoben G.B._____ und A.B._____ beim Regierungsrat des Kantons Schwyz je eine Verwaltungsbeschwerde. A.B._____erhob zudem eine Verwaltungsbeschwerde gegen die Bewilligung der Erweiterung der Riedstrasse.
Mit Beschluss vom 22. Oktober 2013 vereinigte der Regierungsrat diese Beschwerdeverfahren und hiess die gegen die Bewilligung der Einfamilienhäuser gerichteten Beschwerden insoweit gut, als er die Bewilligung für das Einfamilienhaus Ost wegen Verletzung des Gebäudeabstands zu einer Altbaute aufhob. Die gegen die Baubewilligung bezüglich der Erschliessungsstrasse erhobene Beschwerde wies der Regierungsrat ab.
Die Bauherrschaft und A.B._____ fochten den Regierungsratsbeschluss vom 22. Oktober 2013 beim Verwaltungsgericht des Kantons Schwyz je mit einer Beschwerde an. Die Bauherrschaft beantragte, die Verweigerung der Bewilligung für das Haus Ost aufzuheben und diese Bewilligung zu erteilten. A.B._____ stellte den Antrag, die beiden Baubewilligungen zu verweigern. Das Verwaltungsgericht vereinigte die Verfahren und wies mit Entscheid vom 22. Mai 2014 beide Beschwerden ab.

C.
A.B._____ erhebt Beschwerde in öffentlich-rechtlichen Angelegenheiten mit den sinngemässen Anträgen, den Entscheid des Verwaltungsgerichts vom 22. Mai 2014 aufzuheben und die Baubewilligung für den Rückbau der bestehenden Parkplätze und die Verbreiterung der Riedstrasse sowie die Bewilligung für den Neubau von drei Einfamilienhäusern zu verweigern.
Das Verwaltungsgericht und das Amt für Raumentwicklung des Kantons Schwyz (ARE) schliessen auf Abweisung der Beschwerde. Die Gemeinde Wollerau und der Regierungsrat des Kantons Schwyz verzichten auf eine Vernehmlassung. Die C._____ AG, D.C._____ und E.C._____ (Beschwerdegegner) stellen den Antrag, die Beschwerde abzuweisen.

Erwägungen:

1.

1.1. Die Beschwerde richtet sich gegen einen kantonal letztinstanzlichen Endentscheid über zwei Baubewilligungen (Art. 86 Abs. 1 lit. d BGG). Dabei handelt es sich um eine öffentlich-rechtliche Angelegenheit im Sinne von Art. 82 lit. a BGG. Ein Ausschlussgrund nach Art. 83 BGG liegt nicht vor.

1.2. Gemäss Art. 89 Abs. 1 BGG ist zur Beschwerde in öffentlich-rechtlichen Angelegenheiten berechtigt, wer vor der Vorinstanz am Verfahren teilgenommen hat (lit. a), durch den angefochtenen Entscheid besonders berührt ist (lit. b) und ein schutzwürdiges Interesse an dessen Aufhebung oder Änderung besitzt (lit. c). Verlangt ist somit neben der formellen Beschwer, dass der Beschwerdeführer über eine spezifische Beziehungsnähe zur Streitsache verfügt und einen praktischen Nutzen aus der Aufhebung oder Änderung des angefochtenen Entscheids zieht. Die Nähe der Beziehung zum Streitgegenstand muss bei Bauprojekten insbesondere in räumlicher Hinsicht gegeben sein. Liegt diese besondere Beziehungsnähe vor, braucht das Anfechtungsinteresse nicht mit dem Interesse übereinzustimmen, das durch die vom Beschwerdeführer als verletzt bezeichneten Normen geschützt wird. Er kann daher die Überprüfung eines Bauvorhabens im Lichte all jener Rechtssätze verlangen,

die sich rechtlich oder tatsächlich in dem Sinne auf seine Stellung auswirken, dass ihm im Falle des Obsiegens ein praktischer Nutzen entsteht (BGE 141 II 50 E. 2.1 mit Hinweisen).

1.3. Nach der Rechtsprechung verschafft die regelmässige Benützung einer Strasse für sich allein noch kein genügendes schützenswertes Interesse an der Anfechtung von Veränderungen dieser Strasse (Urteile 1C 411/2014 vom 9. Januar 2015 E. 2.2; 1C 81/2011 vom 24. Juni 2011 E. 2.4 mit weiteren Hinweisen). Der Beschwerdeführer ist jedoch als Eigentümer von (landwirtschaftlich genutzten) Liegenschaften, die auf die Riedstrasse als Erschliessungsstrasse angewiesen bzw. darauf wegberechtigt sind, durch deren Ausbau und den durch die geplanten Wohnbauten verursachten Mehrverkehr stärker betroffen als die Allgemeinheit (vgl. Urteil 1C 463/2007 vom 29. Februar 2008 E. 1.3). Der durch die Erschliessung von drei Einfamilienhäuser verursachte Mehrverkehr bewirkt für den Beschwerdeführer zudem einen tatsächlichen Nachteil, weil gemäss den vorinstanzlichen Feststellungen das Kreuzen von Personenwagen und (breiten) Landwirtschaftsfahrzeugen auf dieser Strasse auch nach dem geplanten Ausbau auf 4,5 m nur durch Ausweichen auf Einfahrten und Kreuzungen etc. möglich ist, und daher bereits ein geringer Mehrverkehr die Ausübung des Wegrechts mit Landwirtschaftsfahrzeugen spürbar erschweren kann (vgl. Urteil 1C 306/2009 vom 8. Dezember 2009 E. 6). Der
Beschwerdeführer ist demnach gemäss Art. 89 Abs. 1 BGG zur Anfechtung des vorinstanzlichen Urteils legitimiert.Da auch die übrigen Sachurteilsvoraussetzungen gegeben sind, ist auf die Beschwerde einzutreten.

1.4. Mit der Beschwerde in öffentlich-rechtlichen Angelegenheiten kann geltend gemacht werden, der angefochtene Entscheid verletze Bundesrecht, Völkerrecht oder kantonale verfassungsmässige Rechte (Art. 95 lit. a, b und c BGG). Die Verletzung des übrigen kantonalen Rechts kann abgesehen von hier nicht relevanten Ausnahmen gemäss Art. 95 lit. c und d BGG vor Bundesgericht nicht gerügt werden. Zulässig ist jedoch die Rüge, die Anwendung dieses Rechts führe zu einer Verletzung von Bundesrecht, namentlich des verfassungsmässigen Willkürverbots (BGE 138 I 143 E. 2 S. 149 f.). Nach der Praxis des Bundesgerichts verstösst ein Entscheid gegen dieses Verbot, wenn er offensichtlich unhaltbar ist, weil er zum Beispiel eine Norm oder einen unumstrittenen Rechtsgrundsatz krass verletzt. Dass eine andere Lösung ebenfalls als vertretbar erscheint, genügt nicht (BGE 137 I 1 E. 2.4 S. 5; 138 I 49 E. 7.1; je mit Hinweisen).

2.

2.1. Der Regierungsrat hob in seinem Beschluss vom 22. Oktober 2013 aufgrund eines ungenügenden Gebäudeabstands zwischen einer Altbaute und dem Einfamilienhaus Ost nur die Bewilligung für dieses Haus auf. Damit brachte er zum Ausdruck, dass er annahm, die Baubewilligung für die übrigen Häuser (West und Mitte) könnten unabhängig von der Verweigerung der Bewilligung für das Haus Ost erteilt werden.

2.2. Der Beschwerdeführer rügte im vorinstanzlichen Verfahren, der Regierungsrat habe das Prinzip der Einheit des baurechtlichen Entscheids verletzt, indem er die Baubewilligung nur in Bezug auf das Einfamilienhaus Ost und nicht insgesamt aufgehoben habe. Die Aufteilung in "Teilbewilligungen" sei unzulässig, weil die Beschwerdegegner ein einziges Baugesuch eingereicht hätten. Der Beschwerdeführer bringt diese Rüge auch vor Bundesgericht vor und beanstandet, dass die Vorinstanz darauf nicht eingegangen sei.

2.3. Die Beschwerdegegner führen in ihrer Vernehmlassung aus, die Vorinstanzen hätten die drei Einfamilienhäuser unabhängig davon, ob dafür ein einziges Baugesuch oder mehrere Baugesuche eingereicht wurden, je selbständig beurteilen können.

2.4. Indem die Vorinstanz den regierungsrätlichen Beschluss bestätigte, ohne ausdrücklich auf die Rüge der Verletzung der Einheit des Bauentscheides einzugehen, brachte sie implizit zum Ausdruck, dass sie mit dem Regierungsrat davon ausging, die Bewilligung für die Häuser West und Mitte könne unabhängig von der verweigerten Bewilligung für das Haus Ost erteilt werden. Damit sind die Überlegungen von denen sich die Vorinstanz hat leiten lassen, erkennbar, weshalb der Beschwerdeführer in der Lage war, den vorinstanzlichen Entscheid sachgerecht anzufechten. Unter diesen Umständen ist insoweit eine Verletzung der aus dem Anspruch auf rechtliches Gehör abgeleiteten Begründungspflicht zu verneinen (vgl. BGE 133 III 439 E. 3.3 S. 445; 138 I 232 E. 5.1 S. 237 mit weiteren Hinweisen).

2.5. Nach dem auch im Kanton Schwyz anerkannten Grundsatz der Einheit des baurechtlichen Entscheids hat eine Baubehörde ein Baugesuch insgesamt gutzuheissen oder abzuweisen und darf nicht gesondert über bestimmte Fragen entscheiden (vgl. Urteil 1C 547/2009 vom 15. April 2010 E. 2.2; Andreas Baumann, Das Baubewilligungsverfahren nach aargauischem Recht, S. 118 f.; Christian Mäder, Das Baubewilligungsverfahren, eine Darstellung unter besonderer Berücksichtigung des zürcherischen Rechts und der neuen zürcherischen Rechtsprechung, Zürich 1991, S. 225 f. Rz. 431). Dieser Grundsatz gilt jedoch nicht ausnahmslos. So lässt das Planungs- und Baugesetz des Kantons Schwyz vom 14. Mai 1987 [PBG; SRSZ 400.100]) zu, dass über gewisse baurechtliche Fragen Vorentscheide getroffen (§ 84 PBG) und in der Baubewilligung technische Bewilligungen vorbehalten werden (§ 81 Abs. 3 PBG).
Solche Entscheide über rechtliche oder technische Teilaspekte einer Baute erlauben jedoch nicht, dass Bauten oder Überbauungen, die eine bauliche Einheit bilden, nur teilweise bewilligt werden (vgl. Mäder, a.a.O., S. 226). Aufgrund der Bindung der Baubehörde an die Begehren des Bauherrn (Dispositionsprinzip) kann die teilweise Bewilligung eines Baugesuchs nur zulässig sein, wenn der bewilligte Teil ohne Veränderung des Bauprojekts vom nicht bewilligten Teil klar getrennt werden kann (vgl. Mischa Berner, Die Baubewilligung und das Baubewilligungsverfahren, Unter besonderer Berücksichtigung des luzernischen Rechts, 2009, S. 40). Dies setzt - gleich wie bei Teilentscheiden, die nur einen Teil der gestellten Begehren behandeln - voraus, dass der bewilligte Teil des Baubegehrens unabhängig vom nicht bewilligten Teil beurteilt werden kann (vgl. Art. 91 lit. a BGG; vgl. auch Art. 32c des Baugesetzes des Kantons Bern vom 9. Juni 1985, der Teilbaubewilligungen nur zulässt, wenn sie alle Gegenstände umfasst, für die ein Koordinationsbedarf besteht). Entsprechend nahm das Bundesgericht an, die Bewilligung für ein Haus könne nicht (definitiv) unabhängig von der (noch nicht definitiven) Bewilligung für ein anderes Haus erteilt werden, wenn
diese beiden Häuser aufgrund einer gemeinsamen Tiefgarage und einem Verbindungstunnel materiell eine Einheit bilden und daher die beiden Bewilligungen nicht unabhängig voneinander beurteilt werden können (Urteil 1C 394/2012 vom 31. Januar 2013 E. 2).

2.6. Gleich verhält es sich hier: Gemäss dem Baugesuch der Beschwerdegegner sollten die drei Einfamilienhäuser über eine gemeinsame Zufahrtsstrasse erschlossen werden und eine Tiefgarage aufweisen, die sich gemäss den von der Gemeinde bewilligten Plänen unter alle Häuser erstrecken soll. Die Häuser West und Mitte hätten daher ohne das Haus Ost nur mit wesentlichen Anpassungen im Bereich der Tiefgarage erstellt werden können. So hätte die Verbindung zum Garagenteil unter dem Haus Ost an einem noch zu bestimmenden Ort durch eine Mauer abgeschlossen und die nördliche Verbindungsmauer an einem noch zu bestimmenden Ort gekürzt werden müssen. Zudem hätte bei einer auf die Häuser West und Mitte beschränkten Tiefgarage die bisher durch die Verbindung zur Garage des Hauses Ost bewirkte Belüftung anderweitig - allenfalls durch einen zusätzlichen Belüftungsschacht - sichergestellt werden müssen. Schliesslich wären bei einem Verzicht auf das Haus Ost auch Anpassungen der geplanten Meteor- und Abwasserleitungen im Übergangsbereich zwischen den Häusern Mitte und Ost notwendig. Aus diesen Gründen bilden die geplanten Einfamilienhäuser eine bauliche Einheit, weshalb sie nicht unabhängig voneinander beurteilt bzw. je selbständig bewilligt werden
können. Demnach hat die Vorinstanz in unhaltbarer Weise gegen den Rechtsgrundsatz der Einheit des baurechtlichen Entscheids und damit gegen das Willkürverbot verstossen, indem sie zuliess, dass der Regierungsrat die Baubewilligung nur in Bezug auf das Haus Ost definitiv aufhob, ohne gleichzeitig auch die Bewilligung für die anderen beiden Häuser zu verweigern.

2.7. Die Beschwerde ist demnach insoweit gutzuheissen, als der vorinstanzliche Entscheid, der Beschluss des Regierungsrats vom 22. Oktober 2013 und der Beschluss Nr. 2012.512 des Gemeinderats Wollerau vom 3. Dezember 2012 bezüglich der Baubewilligung für die Häuser West und Mitte aufzuheben sind und diese Bewilligung (gleich wie die bereits rechtskräftig abgelehnte Bewilligung für das Haus Ost) zu verweigern ist. Damit werden die weiteren Erwägungen der Vorinstanz in Bezug auf die Bewilligungsfähigkeit der Einfamilienhäuser West und Mitte gegenstandslos, weshalb die dagegen gerichteten Rügen nicht zu prüfen sind.

3.
Die Bewilligung für die Verbreiterung der Riedstrasse (mit gleichzeitigem Rückbau der Parkfläche) wurde von der Bauherrschaft zwar im Hinblick auf die Erschliessung der drei nördlich der Riedstrasse geplanten Einfa-

milienhäuser verlangt. Dennoch wurde die Baubewilligung für die Strassenerweiterung in einem selbständigen Verfahren erteilt und nicht von der Erteilung der Baubewilligung für die Einfamilienhäuser abhängig gemacht. Von der Bewilligung für die Strassenerweiterung kann daher unabhängig davon Gebrauch gemacht werden, dass gemäss der vorstehenden Erwägung die Baubewilligung für die drei Einfamilienhäuser zu verweigern ist. Demnach ist die Baubewilligung für die Strassenerweiterung mit dem Bauabschlag für die nördlich davon geplanten Einfamilienhäuser nicht gegenstandslos geworden.

4.

4.1. Umstritten ist, ob für die vorgesehene Verbreiterung der Riedstrasse in der Landwirtschaftszone eine Ausnahmebewilligung gemäss Art. 24c RPG erteilt werden darf. Da die Baubewilligung am 3. Dezember 2012 erteilt wurde, ist die gemäss Ziff. I des Bundesgesetzes vom 23. Dezember 2011 am 1. November 2012 in Kraft getretene Fassung dieses Artikels anwendbar (vgl. BGE 139 II 263 E. 6 S. 267 f. mit Hinweisen). Die gemäss Art. 24c Abs. 2 RPG zulässigen Änderungen und Erweiterungen nicht mehr zonenkonformen Bauten und Anlagen wurden vom Bundesrat in Art. 42 der Raumplanungsverordnung (RPV; SR 700.1) konkretisiert (Anwendbar ist die ab dem 1. November 2012 in Kraft stehende Fassung). Gemäss dieser Regelung gilt eine Änderung als teilweise und eine Erweiterung als massvoll, wenn die Identität der Baute oder Anlage einschliesslich ihrer Umgebung in den wesentlichen Zügen gewahrt bleibt (Abs. 1). Massgeblicher Vergleichszustand für die Beurteilung der Identität ist der Zustand, in dem sich die Baute oder Anlage im Zeitpunkt der Zuweisung zum Nichtbaugebiet befand (Abs. 2). Diese Zuweisung erfolgte in aller Regel mit dem Inkrafttreten des ersten Gewässerschutzgesetzes am 1. Juli 1972. Befand sich ein Grundstück damals in der Bauzone, ist
der Zustand vor der nachträglichen Auszonung massgebend (ARE, Neues Raumplanungsrecht, Teil V, Bewilligungen nach Art. 24c RPG; Bern 2000/01, S. 5). Nach der Rechtsprechung sind hinsichtlich der Identität einer Baute als wesentliche Umstände insbesondere ihr Zweck, ihre Nutzungsart und -intensität sowie ihre Emissionen zu berücksichtigen (BGE 132 II 21 E. 7.1.2 S. 43 mit Hinweisen; vgl. auch BGE 133 II 409 E. 3 S. 416 f.; Urteil 1C 311/2012 vom 28. August 2013 E. 5.3). Das Bundesgericht ging davon aus, die Verlegung eines 250 m langen Strassenstücks in einer Parkzone wahre die Identität der Anlage im Sinne von Art. 42 Abs. 3 RPV, obwohl die Verlegung bei zwei Ausweichstellen zu einer Verbreiterung der Strasse führte (Urteil 1A.232/2005 vom 13. Juni 2006 E. 3.2, in: ZBl 108/2007 S. 38 ff.). Auch die Verbreiterung einer Strasse um einen halben Meter auf einer Länge von rund 45 m wurde als geringfügige Änderung qualifiziert (Urteil 1P.16/2000 vom 29. März 2000 E. 3b). Dagegen nahm das Bundesgericht an, der Ausbau einer rund 2,9 m breiten unübersichtlichen Strasse zu einer übersichtlichen, durchschnittlich 4,4 m breiten Zufahrt zu einer Bauparzelle mit elf Einfamilienhäusern stelle unter dem Gesichtspunkt der Zweckbestimmung keine
bloss teilweise Änderung dar, weil der Strasse bisher nicht die Funktion der Baulanderschliessung zugekommen sei (BGE 118 Ib 497 E. 3 S. 498 ff.).

4.2. Die Vorinstanz kam zum Ergebnis, die vorgesehene Verbreiterung der Riedstrasse verändere ihre Identität nicht und könne daher in Anwendung von Art. 24c RPG bewilligt werden. Gemäss dem Zonenplan von 1963 hätten die Riedstrasse und die heutigen Grundstücke KTN 234, 994, 1663, 2392, 2396 und 241 sowie das heutige Riedquartier in der Mehrfamilienhauszone gelegen. Die Riedstrasse habe diesen Liegenschaften als Erschliessungsstrasse gedient. Mit dem Zonenplan aus dem Jahr 1975 seien grosse Teile der Mehrfamilienhauszone, darunter auch das Grundstück KTN 234 samt der darauf verlaufenden Riedstrasse wieder ausgezont und dem übrigen Gemeindegebiet zugeteilt worden. Diese Teile befänden sich gemäss dem aktuellen Zonenplan in der Landwirtschaftszone. Die Grundstücke KTN 1663 und 2392 sowie teilweise 994 seien indes in der Bauzone verblieben, womit das nach wie vor als Erschliessungsstrasse für die unmittelbar angrenzenden Baugrundstücke dienenden Strassenstück der Riedstrasse zonenwidrig geworden sei. Der auf diesem Grundstück gelegene auszubauende Teil der Riedstrasse sei daher eine altrechtliche Anlage im Sinne von Art. 24c RPG. Auch die Parkfläche auf dem Grundstück KTN 234 sei eine alterechtliche Anlage, da Indizien, die für eine
Erstellung der Parkfläche vor dem 1. Juli 1972 sprächen, in hinreichendem Mass überwiegen würden. Bereits vor der Zuweisung der Riedstrasse in das Nichtbaugebiet habe der fragliche Abschnitt das ca. 1860 erbaute Wohnhaus auf KTN 2392 mit der Hausnummer 24 erschlossen, das gemäss dem Zonenplan aus dem Jahr 1963 in der Mehrfamilienhauszone gelegen habe. Die geplante Erschliessung der nördlich davon geplanten Einfamilienhäuser führe somit nicht dazu, dass erstmals über die Riedstrasse Bauland erschlossen werde. Ob die

weiter westlich gelegenen Wohneinheiten an der Riedstrasse 25, 27 und 28 (in der heutigen Landwirtschaftszone) nichtlandwirtschaftlichen Zwecken dienten, könne offen bleiben, weil sie bereits bisher über diese Strasse erschlossen worden seien. Da auf der Riedstrasse bereits vor der geplanten Verbreiterung ein Mischverkehr stattgefunden habe, ändere sich nichts an ihrer Erschliessungsfunktion. Die mit den geplanten Einfamilienhäusern vorgesehenen 14 Parkplätze führten in der Wohnzone zu einer überschaubaren Anzahl zusätzlicher Fahrten pro Tag. Die entsprechende Verkehrszunahme führe daher nicht zu einer Identitätsänderung. Eine solche ergebe sich auch nicht daraus, dass die bisherige Parkfläche künftig teilweise dem
rollenden Verkehr dienen und der bisherige Strassenbelag erweitert werden solle.

4.3. Der Beschwerdeführer macht dagegen geltend, die Verbreiterung der Riedstrasse verändere ihre Identität, weil dem umstrittenen Abschnitt erst mit dem Bau der geplanten Einfamilienhäuser die Funktion der Baulanderschliessung zukomme. Das Wohnhaus an der Riedstrasse 24 befinde sich zwar in der Bauzone, es werde jedoch seit ca. 1860 durch diese Strasse erschlossen, als es noch keine Aufteilung in Bau- und Nichtbaugebiet gegeben habe. Die ebenfalls über die Riedstrasse erschlossenen Liegenschaften mit den Hausnummern 25, 27, 28 und 29 befänden sich ausserhalb der Bauzone. Eine Identitätsänderung ergebe sich auch daraus, dass die Riedstrasse anstatt wie bisher 7 - 10 neu 13 Wohneinheiten erschliessen soll, was eine Erweiterung von 30 bis 43 % ergäbe. Die geplanten neuen 14 Park- und Einstellplätze liessen eine erheblich intensivere Nutzung des zu verbreiternden Strassenabschnittes erwarten. Demnach dürfte für den beabsichtigten Ausbau der Riedstrasse keine Ausnahmebewilligung gemäss Art. 24c RPG erteilt werden. Vielmehr müsse dazu der Zonenplan angepasst werden.

4.4. Der umstrittene Teil der Riedstrasse wurde mit dem Zonenplan von 1975 der Nichtbauzone zugewiesen und damit zonenwidrig. Bereits vorher erschloss die Riedstrasse in diesem Bereich die nördlich von ihr gelegene Mehrfamilienhauszone, in der sich das ca. 1860 errichtete Wohnhaus an der Riedstrasse 24 befindet. Die Riedstrasse hatte daher entgegen der Annahme des Beschwerdeführers im massgeblichen Vergleichszeitpunkt bereits die Funktion der Baulanderschliessung. Die Erschliessung weiterer Häuser in der nördlich dieser Strasse gelegenen Bauzone führt damit im Vergleich zum massgeblichen Vorzustand nicht zu einer Funktionsänderung. Zudem erschloss die Riedstrasse bereits vor ihrer Zuweisung in die Nichtbauzone weitere im Westen gelegene Wohnbauten im übrigen Gemeindegebiet, weshalb auch insoweit keine Funktionsänderung erfolgt. Dadurch, dass die Riedstrasse im fraglichen Bereich zusätzlich zu 7 - 10 Wohneinheiten drei Einfamilienhäuser in der Wohnzone erschliessen soll, wird sie gemäss den vorinstanzlichen Feststellungen nur einen verhältnismässig geringen Mehrverkehr aufzunehmen haben. Dieser vermag keine wesentliche Änderung der Identität der Riedstrasse zu begründen. Auch ihr Erscheinungsbild wird durch die geplante
Verbreiterung nicht wesentlich verändert, da der bisherige Asphaltbelag nur auf einem kurzen Teilstück von 35 m auf 4,5 m erweitert werden soll, und sich die Arbeiten auf die Oberfläche der Strasse beschränken. Unter diesen Umständen sind die visuellen Auswirkungen der Erweiterung einer bestehenden Strasse - anders als bei einer entsprechenden Erweiterung von Gebäuden - als gering zu qualifizieren (vgl. Urteil 1C 411/2014 vom 9. Januar 2015 E. 2.3.1). Demnach führt die Verbreiterung der Riedstrasse nach den allgemeinen Kriterien nicht zu einer wesentlichen Änderung ihrer Identität.

5.

5.1. Gemäss Art. 42 Abs. 3 lit. b RPV darf die gesamte Erweiterung ausserhalb des bestehenden Gebäudevolumens sowohl bezüglich der anrechenbaren Bruttogeschossfläche als auch bezüglich der Gesamtfläche (Summe von anrechenbarer Bruttogeschossfläche und Brutto-Nebenfläche) weder 30 Prozent noch 100 m2 überschreiten.
Die Vorinstanz nahm an, diese Voraussetzungen seien gegeben, da die Verbreiterung der Riedstrasse - auch ohne Berücksichtigung der Parkfläche - zu einer neuen Strassenfläche von deutlich unter 100 m2 führe. Die 30%-Begrenzung sei ebenfalls eingehalten, weil bei der Berücksichtigung des Rückbaus der altrechtlichen Parkfläche von ca. 45 m2 die Strassenverbreiterung um 36 m2 zu einer Reduktion der zonenwidrig genutzten Fläche um ca. 9 m2 führe.

5.2. Der Beschwerdeführer rügt, die Vorinstanz habe die 30%-Begrenzung gemäss Art. 42 RPV verletzt, weil

sie bei der Beurteilung der Identität der Riedstrasse die Parkfläche von 45 m2 nicht als altrechtliche Anlage hätte berücksichtigen dürfen und daher die Erschliesssungfläche nicht um ca. 9 m2 reduziert, sondern um 36 m2erhöht werde. Die Strassenfläche werde daher im betreffenden Abschnitt um mehr als 50 % erweitert und könne nicht mit der Parkfläche gleichgesetzt werden, weil diese einem anderen Zweck diene.

5.3. Das Bundesgericht wendete die Beschränkungen gemäss Art. 42 Abs. 3 PRV auch auf die Erweiterung einer Strasse an (Urteil 1C 288/2012 vom 24. Juni 2013 E. 7.4 und 7.5). Zu beachten ist jedoch, dass sich diese Bestimmung sowohl in der bis Ende Oktober 2012 gültigen als auch in der geltenden Fassung auf Gebäude, d.h. auf geschlossene Bauteile bezieht, weshalb die darin vorgesehenen Grenzwerte auf offene Bauteile (z.B. Balkone, offene Sitzplätze etc.) nicht fix einzuberechnen sind (vgl. ARE, a.a.O., S. 10; vgl. auch ARE, Teilrevision der Raumplanungsverordnung, Erläuternder Bericht, 2012, S. 9, wo ausgeführt wird, die Buchstaben a und b von Art. 42 Abs. 3 RPV regelten weiterhin mit messbaren Kriterien die äusserste Grenze von Erweiterungen innerhalb bzw. ausserhalb des bestehenden Gebäudevolumens).

5.4. Inwieweit im vorliegenden Fall bei der Beurteilung der Identität der Riedstrasse als offener Baute die auf geschlossene Bauteile ausgerichteten Beschränkungen gemäss Art. 42 Abs. 3 RPV angewendet werden sollen, kann offen bleiben, weil diese ohnehin eingehalten würden. Der Beschwerdeführer verneint dies zwar bezüglich der 30%-Beschränkung, weil er nur die Strassenfläche im Bereich der Verbreiterung berücksichtigt haben möchte. Diese Betrachtungsweise überzeugt jedoch nicht, weil als Vergleichsgrösse die bisher zonenwidrig genutzte Bruttogeschoss- bzw. Gesamtfläche des Gebäudes bzw. der Anlage massgebend und eine Strasse zumindest bis zur nächsten grösseren Kreuzung als eine Anlage zu qualifizieren ist. Zwar fehlen vorinstanzliche Feststellungen über die Grösse der bisher zonenwidrig genutzten Fläche der Riedstrasse. Die Beschwerdegegner führen in ihrer Vernehmlassung zur Beschwerde jedoch aus, der in der Landwirtschaftszone gelegene Abschnitt der Riedstrasse von der heutigen Bauzone bis zur westlichen Grundstücksgrenze KTN 1663 umfasse eine Fläche von ca. 192 m2. Diese Darstellung wird vom Beschwerdeführer in seiner Replik nicht beanstandet und entspricht im Wesentlichen den der Baubewilligung zu Grunde liegenden Plänen,
weshalb der Sachverhalt entsprechend ergänzt werden kann (Art. 105 Abs. 2 BGG). Ausgehend von einer bisher zonenwidrig genutzten Fläche von ca. 192 m2 überschreitet die geplante Vergrösserung der dem rollenden Verkehr dienende Strassenfläche um etwa 50 m2 auch ohne Berücksichtigung der Parkfläche die Grenze von 30 % nicht. Entsprechend führte das Amt für Raumentwicklung des Kantons Schwyz in seiner Vernehmlassung aus, die Erweiterungsfläche liege deutlich unter 30 %, weil die Zufahrtsstrasse bloss auf einem kurzen Teilstück von 35 m verbreitert werde.

5.5. Nach dem Gesagten kommt den vorinstanzlichen Erwägungen zur Frage, ob die bestehende Parkplatzfläche vor dem massgeblichen Vergleichszeitpunkt rechtmässig erstellt wurde, keine entscheiderhebliche Bedeutung zu. Auf die gegen diese Erwägungen gerichteten Rügen des Beschwerdeführers braucht daher nicht eingegangen zu werden. Auch kann offen bleiben, ob gemäss der Annahme der Beschwerdegegner für die Verbreiterung die Riedstrasse eine Ausnahmebewilligung gemäss Art. 24 RPG hätte erteilte werden können. Dafür spricht, dass gemäss der unwidersprochenen Angabe der Beschwerdegegner eine andere Variante der Erschliessung der Baugrundstücke nicht zur Diskussion steht (vgl. BGE 118 Ib 497 E. 4 S. 500 ff.).

5.6. Zusammenfassend ergibt sich, dass die Vorinstanz kein Bundesrecht verletzte, wenn sie für die vorgesehene Verbreiterung der Riedstrasse eine Ausnahmebewilligung nach Art. 24c RPG und Art. 42 RPV als zulässig ansah. Demnach ist die Beschwerde abzuweisen, soweit sie sich gegen die vorinstanzliche Bestätigung der Baubewilligung für den Rückbau bestehender Parkplätze und die Verbreiterung der Riedstrasse gemäss dem Beschluss Nr. 2012.511 des Gemeinderats Wollerau vom 3. Dezember 2012 richtet.

6.
Gemäss den vorstehenden Erwägungen ist die Beschwerde teilweise gutzuheissen. Bei diesem Ausgang des Verfahrens sind die Kosten des bundesgerichtlichen Verfahrens dem Beschwerdeführer und den privaten Beschwerdegegnern je zur Hälfte aufzuerlegen (Art. 66 Abs. 1 BGG). Die Parteientschädigungen werden wettgeschlagen (Art. 68 Abs. 1 und 2 BGG). Die Sache ist zur Neuregelung der Kosten- und Entschädigungsfolgen des kantonalen Verfahrens an die Vorinstanz zurückzuweisen (Art. 67 und Art. 68 Abs. 5 BGG).

Demnach erkennt das Bundesgericht:

1.
In teilweiser Gutheissung der Beschwerde werden der Entscheid des Verwaltungsgerichts des Kantons Schwyz vom 22. Mai 2014, der Beschluss des Regierungsrats vom 22. Oktober 2013 und der Beschluss (Nr. 2012.511) des Gemeinderats Wollerau vom 3. Dezember 2012 betreffend die Baubewilligung für die Einfamilienhäuser West und Mitte aufgehoben. Das Baugesuch für die Erstellung dieser Häuser auf der Parzelle KTN 1663 in Wollerau wird abgewiesen. Im Übrigen wird die Beschwerde abgewiesen.

2.
Die Gerichtskosten von Fr. 3'000.– werden dem Beschwerdeführer und den privaten Beschwerdegegnern (diesen unter solidarischer Haftbarkeit) je zur Hälfte auferlegt.

3.
Es werden keine Parteientschädigungen zugesprochen.

4.
Die Sache wird zur Neuverlegung der Kosten- und Entschädigungsfolgen des kantonalen Verfahrens an die Vorinstanz zurückgewiesen.

5.
Dieses Urteil wird den Parteien, dem Gemeinderat Wollerau, dem Amt für Raumentwicklung des Kantons Schwyz, dem Regierungsrat des Kantons Schwyz, dem Verwaltungsgericht des Kantons Schwyz, Kammer III, und dem Bundesamt für Raumentwicklung schriftlich mitgeteilt.

Lausanne, 13. Oktober 2015

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

Der Präsident: Fonjallaz

Der Gerichtsschreiber: Gelzer