Tribunale federale
Tribunal federal

{T 0/2}
1A.238/2003 /gij

Urteil vom 17. Juni 2004
I. Öffentlichrechtliche Abteilung

Besetzung
Bundesgerichtspräsident Aemisegger, Präsident,
Bundesrichter Féraud, Ersatzrichter Bochsler,
Gerichtsschreiberin Scherrer.

Parteien
X._____, Beschwerdeführerin, vertreten durch Rechtsanwalt Dr. Andreas Tinner,

gegen

Gemeinderat Zell, 8486 Rikon im Tösstal,
Baudirektion des Kantons Zürich, Walchetor,
8090 Zürich,
Verwaltungsgericht des Kantons Zürich, 3. Abteilung, 3. Kammer, Militärstrasse 36, Postfach, 8021 Zürich.

Gegenstand
Ausnahmebewilligung,

Verwaltungsgerichtsbeschwerde gegen den Entscheid des Verwaltungsgerichts des Kantons Zürich, 3. Abteilung, 3. Kammer, vom 22. August 2003.

Sachverhalt:
A.
Die X._____ erwarb am 19. Januar 1993 von Y._____ das in der Politischen Gemeinde Zell gelegene Grundstück Kat.-Nr. 2988 (Im Wingerten) mit dem darauf befindlichen Gebäude. Dieses war bereits Ende der Sechzigerjahre vom damaligen Eigentümer Z._____ von einem Bienenhaus in ein Freizeithäuschen umgenutzt worden. Am 6. März 1973 verkaufte Z._____ das Grundstück an Y._____, welche das Häuschen mit Tisch und Stühlen, Schrank, Liege sowie einem Rechaud ausstatteten.

Anlässlich einer Kontrolle vom 21. Oktober 1997 stellte der Bausekretär der Politischen Gemeinde Zell fest, dass das Gebäude ohne baurechtliche Bewilligung in ein Wochenendhaus ausgebaut und ein Teil des Terrains ausplaniert worden war. Der Gemeinderat Zell erliess hierauf eine Baueinstellungsverfügung und forderte die X._____ auf, ein Baugesuch einzureichen. Dieser Aufforderung kam die Eigentümerin am 20. November 1997 nach. Mit Verfügung vom 16. April 1998 verweigerte die Baudirektion des Kantons Zürich teilweise die nachträglich Ausnahmebewilligung für den Abbruch des ehemaligen Bienenhauses und den Neubau als Wochenendhaus mit Kellerraum und Schopf. Den von der X._____ daraufhin eingelegten Rekurs wies der Regierungsrat am 4. November 1998 ab, und auch die dagegen erhobene Beschwerde an das Verwaltungsgericht blieb erfolglos (Entscheid des Verwaltungsgerichts vom 11. Februar 1999, VB.98.00411).
B.
Gestützt auf den vorerwähnten Entscheid des Verwaltungsgerichts forderte der Gemeinderat Zell am 25. November 1999 die X._____ auf, im Einzelnen umschriebene Rückbaumassnahmen am Wochenendhäuschen vorzunehmen. Den dagegen erhobenen Rekurs hiess der Regierungsrat gut und wies die Sache zur Durchführung eines neuen Bewilligungsverfahrens an die Baudirektion zurück. Nach durchgeführtem Augenschein erliess die Baudirektion am 16. November 2001 eine neue Verfügung, in der sie detailliert festhielt, für welche

Bau- und Einrichtungsteile des Wochenendhäuschens eine Ausnahmebewilligung erteilt und für welche sie verweigert wird. Zudem lud sie den Gemeinderat Zell ein, für die Wiederherstellung des rechtmässigen Zustands zu sorgen und den Vollzug dem Amt für Raumordnung und Vermessung zu melden.

Auch gegen diese Verfügung rekurrierte die X._____ an den Regierungsrat und beantragte eine teilweise Änderung der angefochtenen Verfügung. Dieser wies den Rekurs ab, soweit er darauf eintrat. Die dagegen erhobene Beschwerde wies das Verwaltungsgericht am 22. August 2003 ab.
C.
Gegen den Entscheid des Verwaltungsgerichts führt die X._____ Verwaltungsgerichtsbeschwerde an das Bundesgericht. Sie beantragt in materieller Hinsicht Folgendes:
4. Der Entscheid des Verwaltungsgerichtes vom 22.8.2003 sei aufzuheben.
5. Der Beschwerdeführerin sei in teilweiser Aufhebung der Verfügung der Baudirektion vom 16.11.2001 gestützt auf Art. 24 Abs. 2 aRPG bzw. Art. 24c RPG die Ausnahmebewilligung zu erteilen für folgende Teile des Freizeithäuschens und seiner Umgebung:
a) Verbundsteine auf dem kleinen Vorplatz und dem Hauszugang nördlich des Häuschens (Gesamtfläche rund 8 m2) und auf dem Sitzplatz südlich des Häuschens (Fläche rund 16 m2)
b) Vier Fenster, je eines auf der Nord-, Süd-, West- und Ostseite
c) Küchenkombination (mit dem Vermerk, dass diese Küchenkombination nicht an fliessendes Wasser und an Strom angeschlossen werden darf)
d) gusseisernes Oefeli mit Rauchabzug
e) zwei kleine Solarzellen auf der nach Süden gerichteten Dachfläche des Freizeithäuschens
f) Geräteschopf im Freien.¨
D.
Der Gemeinderat Zell und die Baudirektion des Kantons Zürich beantragen die Abweisung der Beschwerde, ebenso das Verwaltungsgericht, soweit darauf einzutreten sei. Das zur Vernehmlassung eingeladene Bundesamt für Raumentwicklung führt aus, die Beschwerde werfe aus der Sicht des Bundesrechts keine grundsätzlichen planerischen oder planungsrechtlichen Fragen auf, welche eine Stellungnahme als notwendig erscheinen liessen.
E.
Mit Verfügung vom 5. Dezember 2003 legte der Präsident der I. öffentlichrechtlichen Abteilung der Beschwerde aufschiebende Wirkung bei.

Das Bundesgericht zieht in Erwägung:
1.
1.1 Nach Art. 34 Abs. 1 des Bundesgesetzes über die Raumplanung vom 22. Juni 1979 (RPG; SR 700) ist die Verwaltungsgerichtsbeschwerde an das Bundesgericht unter anderem zulässig gegen letztinstanzliche kantonale Entscheide über die Zonenkonformität von Bauten und Anlagen ausserhalb der Bauzonen sowie über Bewilligungen im Sinne von Art. 24-24d RPG. Dieses Rechtsmittel kann ebenfalls gegen Anordnungen ergriffen werden, die einen hinreichend engen Sachzusammenhang zu einer im Rahmen der Verwaltungsgerichtsbeschwerde zu beurteilenden Frage aufweisen (BGE 124 II 398 E. 1c S. 401; 123 II 359 E. 1/a/aa S. 361). Im vorliegenden Fall kann daher die Beschwerdeführerin nicht nur rügen, das Verwaltungsgericht habe die Voraussetzungen für eine Ausnahmebewilligung für die von ihr namentlich genannten Teile des Freizeithäuschens und seiner Umgebung zu Unrecht verneint, sondern sie kann auch die in engem Zusammenhang stehende Weigerung, die durch die Baudirektion verfügten Rückbaumassnahmen aufzuheben, beanstanden. Die Beschwerdeführerin ist als Eigentümerin des Grundstücks Parz.-Nr. 2998 und der darauf befindlichen Bauten und Anlagen zur Verwaltungsgerichtsbeschwerde legitimiert (Art. 103 lit. a OG). Auf ihr frist- und formgerecht eingelegtes
Rechtsmittel ist somit unter dem nachstehenden Vorbehalt einzutreten.
1.2 Die Beschwerdeführerin beantragt neben der Aufhebung des angefochtenen Entscheids gleichzeitig die teilweise Aufhebung der Verfügung der Baudirektion vom 16. November 2001. Als Folge des im Beschwerdeverfahren geltenden Devolutiveffekts hat der Entscheid des Verwaltungsgerichts das bei ihm angefochtene Erkenntnis des Regierungsrat und seiner Vorinstanzen ersetzt. Diese Verwaltungsakte brauchen nicht separat angefochten zu werden. Sie sind inhaltlich mitangefochten, wenn der Sachentscheid der obersten kantonalen Instanz mit Verwaltungsgerichtsbeschwerde an das Bundesgericht weitergezogen wird (Urteil des Bundesge-

richts 1A.54/2001 vom 14. Februar 2002, E. 1.4, publ. in URP 2002 441 ff.; BGE 125 II 29 E. 1c S. 33 mit Hinweisen). Auf das Rechtsbegehren, der Beschwerdeführerin sei in teilweiser Aufhebung der Verfügung der Baudirektion die Ausnahmebewilligung für die von ihr namentlich genannten Teile des Freizeithäuschens und seiner Umgebung zu gestatten, ist daher nicht einzutreten.
1.3 Da sich der Sachverhalt mit hinreichender Klarheit aus den Akten ergibt, erübrigt sich ein Augenschein.
2.
Die Beschwerdeführerin macht eine mehrfache Verletzung ihres Anspruchs auf rechtliches Gehör geltend.
2.1 Der Anspruch auf rechtliches Gehör im Sinne von Art. 29 Abs. 2 BV umfasst die Rechte und Pflichten der Parteien auf Teilnahme am Verfahren und auf Einflussnahme auf den Prozess der Entscheidfindung. In diesem Sinne dient das rechtliche Gehör einerseits der Sachaufklärung, andererseits stellt es ein persönlichkeitsbezogenes Mitwirkungsrecht beim Erlass eines Entscheids dar, welcher in die Rechtsstellung des Einzelnen eingreift (BGE 127 I 54 E. 2b S. 56). Dazu gehört unter anderem das Recht, mit rechtzeitig und formgültig angebotenen Beweisanträgen und Vorbringen gehört zu werden, soweit diese erhebliche Tatsachen betreffen und nicht offensichtlich beweisuntauglich sind (BGE 120 Ib 379 E. 3b S. 383; 106 Ia 161 E. 2b S. 162, je mit Hinweisen). Keine Verletzung des rechtlichen Gehörs liegt vor, wenn die Behörde auf die Abnahme beantragter Beweise verzichtet, weil sie aufgrund der bereits abgenommenen Beweise ihre Überzeugung gebildet hat und ohne Willkür in vorweggenommener Beweiswürdigung annehmen kann, dass ihre Überzeugung durch weitere Beweiserhebungen nicht geändert würde (BGE 124 I 208 E. 4a S. 211, 241 E. 2 S. 242; 122 I 53 E. 4a S. 55; 122 II 464 E. 4a S. 469, mit Hinweisen).
2.2 Eine Verletzung des rechtlichen Gehörs erblickt die Beschwerdeführerin zunächst darin, dass das Verwaltungsgericht ihren Beweisantrag auf Befragung der früheren Eigentümer des umgebauten Freizeithäuschens sowie des Alleinaktionärs der Beschwerdeführerin als Zeugen abgelehnt hat. Mit der anbegehrten Zeugenbefragung wollte die Beschwerdeführerin beweisen, dass am früheren Gebäude insgesamt vier Fenster bestanden (je eines auf der West- und Ostseite und zwei auf der Nordseite links und rechts der Türe) und die erteilte Bewilligung für bloss zwei Fenster daher die Bestandesgarantie verletze.
2.2.1 Ob die Befragung der von der Beschwerdeführerin aufgerufenen Zeugen zu neuen entscheidrelevanten Erkenntnissen führen kann, hängt massgeblich davon ab, welche Bedeutung der Anzahl Fenster am abgebrochenen Freizeithäuschen beim Wiederaufbau zukommt.

Beim abgebrochenen Freizeithäuschen handelte es sich um eine zonenwidrige Baute ausserhalb der Bauzone. Unbestritten ist, dass es für den Wiederaufbau einer Ausnahmebewilligung im Sinne von Art. 24 aRPG bzw. Art. 24c neu RPG bedarf. Ob nach der intertemporalrechtlichen Regelung (Art. 52 Abs. 1 Raumplanungsverordnung vom 28. Juni 2000 [RPV; SR 700.1]) vorliegend altes oder neues Recht anzuwenden ist, kann an dieser Stelle offen bleiben, da sich die Beschwerdeführerin sowohl nach altem Recht (Art. 24 Abs. 2 aRPG in Verbindung mit § 357 Abs. 3 Planungs- und Baugesetz des Kantons Zürich vom 7. September 1975 [PBG]) als auch nach neuem Recht (Art. 24c RPG) auf die Bestandesgarantie berufen kann und auch die Zulässigkeit teilweiser Änderungen gleichermassen gegeben ist (vgl. dazu zum alten Recht: Walter Haller/Peter Karlen, Raumplanungs- und Baurecht, 2. Auflage, Zürich 1992, Rz. 784-794 S. 182 f.; zum neuen Recht: Walter Haller/Peter Karlen, Raumplanungs-, Bau- und Umweltrecht, 3. Auflage, Band I, Zürich 1999, Rz. 707 S. 194, Rz. 728-730 S. 201). Nach Art. 24 Abs. 2 aRPG konnte das kantonale Recht gestatten, Bauten und Anlagen ausserhalb der Bauzone zu erneuern, teilweise zu ändern oder wieder aufzubauen, wenn dies mit den wichtigen Anliegen der Raumplanung vereinbar war. Diese Möglichkeit setzte eine kantonale Ausführungsgesetzgebung voraus, welche die bundesrechtlich offen stehende Möglichkeit auch bloss teilweise ausschöpfen oder strengere Anforderungen stellen konnte als das Bundesrecht (BGE 112 Ib 94 E. 2 S. 96; 108 Ib 53 E. 3c S. 55). Hingegen war der Begriff der teilweisen Änderung ein bundesrechtlicher, der durch das kantonale Recht nicht erweitert werden konnte (BGE 113 Ib 314 E. 3 S. 316 f.; 112 Ib 94 E. 2 S. 96). Nach der bundesgerichtlichen Rechtsprechung zu Art. 24 Abs. 2 aRPG galten dafür folgende Grundsätze: Eine zulässige Änderung konnte sowohl in einer Vergrösserung oder inneren Umgestaltung als auch in einer Zweckänderung bestehen. Sie war als teilweise zu betrachten, soweit hinsichtlich Umfang, äusserer Erscheinung sowie Zweckbestimmung die Wesensgleichheit der Baute gewahrt wurde und keine wesentlichen neuen Auswirkungen auf die Nutzungsordnung, Erschliessung und Umwelt geschaffen wurden. Die Änderung durfte nur von untergeordneter Natur sein. Art. 24 Abs. 2 aRPG umfasste auch Nutzungsänderungen, die keine baulichen Vorkehrungen erforderten, wenn die Änderungen erhebliche Auswirkungen auf Umwelt und Planung hatten (BGE 113 Ib 219 E. 4d S.

223; s. auch BGE 119 Ib 222 E. 3a S. 227). Entscheidend waren nicht einzelne Merkmale, sondern alle raumwirksamen Elemente im Zusammenwirken (BGE 123 II 256 E. 4 S. 261; 118 Ib 497 E. 3a S. 498 f.). Es war nicht starr auf eine bestimmte Fläche abzustellen. Indessen war eine Erweiterung in der Regel nicht mehr nach Art. 24 Abs. 2 aRPG zulässig, wenn die nutzbare Fläche und Kubatur um ein Drittel oder mehr zunahm. Dabei war auf die realen, nach den gesamten Umständen objektiv nutzbaren Flächen und Rauminhalte abzustellen (BGE 112 Ib 94 E. 3 S. 98 f.). Die Möglichkeit, zonenwidrige Bauten teilweise zu ändern, durfte nur einmal ausgeschöpft werden (BGE 113 Ib 219 E. 4d S. 224; 112 Ib 277 E. 5 S. 278 f.).

Nach Art. 24c Abs. 2 RPG in der neuen Fassung können bestimmungsgemäss nutzbare, aber zonenfremde Bauten und Anlagen ausserhalb der Bauzone teilweise geändert oder massvoll erweitert werden, sofern sie rechtmässig erstellt oder geändert worden sind; in jedem Fall bleibt die Vereinbarkeit mit den wichtigen Anliegen der Raumplanung vorbehalten. Die Zulässigkeit einer teilweisen Änderung oder massvollen Erweiterung setzt damit nicht mehr kantonales Recht voraus, sondern ergibt sich unmittelbar aus dem Bundesrecht. Der Begriff der teilweisen Änderung ist als solcher jedoch durch die Gesetzesrevision nicht verändert worden. Inhaltlich entspricht die neue Bestimmung grundsätzlich der bisherigen, hiervor dargestellten bundesgerichtlichen Rechtsprechung zu Art. 24 Abs. 2 aRPG. Allerdings hat der Bundesrat in Art. 41 und 42 RPV die zulässigen Änderungen im Sinne von Art. 24c Abs. 2 RPG konkretisiert (BGE 127 II 215 E. 3b S. 219).

Stehen bei einem Wiederaufbau der Schutz der Bestandesgarantie und die zulässigen Änderungen zur Diskussion, ist jeweils vom Zustand der ersetzten Altbaute auszugehen. Im vorliegenden Fall ist als Vergleichsbasis nicht auf die Nutzung des ursprünglich bewilligten Bienenhauses abzustellen, da bereits in den sechziger Jahren eine Umnutzung zum Wochenendhäuschen stattgefunden hat. Massgebend ist der Zustand der Baute vor den Umbauarbeiten durch die Beschwerdeführerin.
2.2.2 Das Verwaltungsgericht hat die Befragung der beantragten Zeugen vorab mit der Begründung abgelehnt, dass es gestützt darauf nicht mit hinreichender Bestimmtheit möglich sei, einen verbindlichen Eindruck über die Grösse und Position der Fenster zu erhalten oder den optischen Gesamteindruck des früheren dem heutigen Gebäude gegenüber zu stellen. Dies treffe selbst dann zu, wenn sich aufgrund der Zeugenaussagen glaubhaft machen liesse, dass früher Fenster auf drei Seiten vorhanden gewesen seien. Dazu wären Pläne oder Fotos nötig gewesen, welche die Beschwerdeführerin nicht eingereicht habe. Das neue Fenster auf der Südseite stelle gegenüber den früher vorhandenen Bienenfluglöchern einen markanten Eingriff dar, der vor allem den optischen Eindruck verändere. Es sei im Ergebnis nicht rechtsverletzend, wenn die Baudirektion verfügt habe, insgesamt würden nur zwei Fenster zugelassen, weil damit der Eingriff in die Südfassade ausgeglichen werde.
2.2.3 In seinem Entscheid vom 11. Februar 1999 hatte das Verwaltungsgericht bereits verbindlich festgestellt, dass der Umbau weder Umfang noch Erscheinung des ehemaligen Bienenhauses in den wesentlichen Zügen wahre, noch dass die bisherige Nutzweise erhalten bleibe (Urteil vom 11. Februar 1999 E. 5c S. 9). An dieser Beurteilung hat es auch im angefochtenen Urteil vom 22. August 2003 festgehalten.

Dieser rechtlichen Würdigung ist zuzustimmen. Entscheidend ist der Gesamteindruck, den das umgebaute Häuschen vermittelt. Dabei fällt einerseits die Umgebungsgestaltung mit Beeten, Holzlager, Plattenflächen etc. ins Gewicht. Hinzu kommen die zahlreichen weiteren vorgenommenen Änderungen, wie etwa die vollständige Kücheneinrichtung mit Herd, Backofen und Spültrog anstelle eines einfachen Rechauds, Solarzellen, der Geräteschopf und der Ofen samt Rauchabzug und die Isolation. Überdies wird von der Beschwerdeführerin nicht bestritten, dass sie die Bienenfluglöcher auf der Südseite durch ein Fenster ersetzt hat. Auch dies führt zu einer markanten Veränderung des äusseren Erscheinungsbildes. Der neue Charakter als Weekendhäuschen wird durch ein Fenster in der Südseite stärker unterstrichen als bei Beibehaltung der ursprünglichen Fluglöcher. Selbst wenn das Häuschen zuvor seit dreissig Jahren auch als (bescheidenes) Wochenenddomizil diente, war doch die ursprüngliche Identität als Bienenhaus noch klar ablesbar. Dem Verwaltungsgericht ist darin zu folgen, dass insgesamt aufgrund sämtlicher Umbauarbeiten der Eindruck eines häufiger frequentierten Wochenendhauses überwiegt, wohingegen früher das gelegentliche Verweilen in einem bescheiden
möblierten ehemaligen Bienenhaus im Vordergrund stand. Die Nutzungsintensität hat deutlich zugenommen.
2.2.4 Vor dieser Ausgangslage hatten die kantonalen Instanzen im hier interessierenden, nachfolgenden Verfahren die Massnahmen zu beurteilen, die nötig sind, um den rechtmässigen Zustand wieder herzustellen. Es galt zu entscheiden, wie die Identität mit der ursprünglichen Baute erreicht werden kann. Nicht ausschlaggebend

sind die einzelnen Änderungen, sondern auch diesbezüglich ist auf das Gesamterscheinungsbild abzustellen. Im Zusammenspiel der verschiedenen neu geschaffenen Elemente ist nicht massgebend, wie viele Fenster exakt vorbestanden, denn mit der identischen Wiederherstellung der ursprünglichen Fensteranzahl ist die Wesensgleichheit noch nicht gewährleistet. Gewisse Abstriche an den bereits ausgeführten Änderungen sind nötig, um dem ursprünglichen Charakter des Häuschens wieder gerecht zu werden. Die kantonalen Vorinstanzen haben darum diverse Neuerungen zugelassen, indessen die Fensteranzahl reduziert. Auf die genaue Erhebung der vormaligen Befensterung durfte das Verwaltungsgericht ohne Verletzung des rechtlichen Gehörs verzichten: Massgeblich sind nicht die einzelnen Merkmale, sondern alle raumwirksamen Elemente im Zusammenwirken (BGE 127 II 215 E. 3a S. 219; 123 II 256 E. 4 S. 261).
2.3 Weiter wirft die Beschwerdeführerin dem Verwaltungsgericht vor, es habe sich mit ihren Ausführungen zum Vorplatz, Sitzplatz, Öfeli und zu den Solarzellen nicht ernsthaft auseinander gesetzt und sei eine nähere Begründung schuldig geblieben.

Soweit die Beschwerdeführerin damit ebenfalls eine Verletzung des rechtlichen Gehörs geltend macht, sind ihre Rügen unbegründet. Die Summe aller - allenfalls im Einzelfall kleiner - Änderungen vermittelt insgesamt nicht mehr das Bild eines einfachen, zu gelegentlichen Wohnzwecken genutzten Bienenhauses, sondern lässt auf eine gesteigerte Nutzung als eigentliches Weekendhäuschen schliessen. Das Verwaltungsgericht hat sich in seinem Urteil ausdrücklich zu den einzelnen Neuerungen geäussert (E. 5c S. 7 f. des angefochtenen Entscheids) und diese in ihrer Gesamtheit gewürdigt. Seine Begründungspflicht hat es dabei mitnichten verletzt.

Aber auch wenn die Beschwerdeführerin eine Verletzung von Bundesrecht rügen will, dringt sie nicht durch. Die Argumentation des Verwaltungsgerichtes ist überzeugend. So mutet es seltsam an, dass eine vollständige Küchenkombination lediglich zu Einstellzwecken dienen soll. Der Schluss des Verwaltungsgerichtes, dass eine solche Einrichtung zu nachträglichen weiteren Baumassnahmen verleitet, ist nahe liegend. Beruft sich die Beschwerdeführerin hinsichtlich des Schopfes auf die gemäss Art. 42 Abs. 3 lit. a RPV zulässige Erweiterung um 30 Prozent, verkennt sie, dass die Identität der Baute unter Würdigung der gesamten Umstände im Wesentlichen zu wahren ist (Art. 42 Abs. 3 erster Satz RPV). Die 30 Prozent Erweiterungsfläche stellen lediglich die maximal zulässige Obergrenze dar. Bewirken die vorgenommenen Änderungen auch ohne Ausschöpfung dieses flächenmässigen Spielraumes, dass die Identität der Baute nicht mehr die gleiche ist, kann keine Bewilligung erteilt werden. Im vorliegenden Fall ist mit den kantonalen Instanzen davon auszugehen, dass die vorgenommenen Änderungen nicht mehr lediglich untergeordneter Natur sind.
2.4 Eine weitere Verletzung des rechtlichen Gehörs erblickt die Beschwerdeführerin schliesslich darin, dass das Verwaltungsgericht die beantragten Zeugen (auch) nicht zur ergänzenden Feststellung betreffend Umgebung angehört hat.

Diese Rüge ist wiederum unbegründet. Die Beschwerdeführerin hat ihren Alleinaktionär und die ehemaligen Eigentümer gegenüber dem Verwaltungsgericht einzig im Zusammenhang mit den umstrittenen Fenstern und der Galerie unter dem Dach als Zeugen aufgerufen. Die Umgebung des Freizeithäuschens war demnach nicht Beweisthema der beantragten Zeugenbefragungen. Fehlte es an einem entsprechenden Antrag, konnte das Verwaltungsgericht in dieser Hinsicht auch nicht das rechtliche Gehör der Beschwerdeführerin verletzen.
3.
Soweit die Beschwerdeführerin sinngemäss geltend macht, die Bewilligungspraxis der Zürcher Behörden zu Art. 24 Abs. 2 aRPG resp. Art. 24c RPG sei in der Regel viel grosszügiger, geht ihre Argumentation fehl. Die Auffassung des Verwaltungsgerichtes, wonach allein massgebend sei, ob die geplante Erweiterung im Vergleich zum bestandesgeschützten Zustand die Wesensgleichheit der Baute wahre, ist nicht zu beanstanden. Dem Verwaltungsgericht ist auch darin zuzustimmen, dass es keinen nach Art. 24c RPG gewährleisteten Standard für Freizeithäuschen gibt, unabhängig von der vormals bestehenden Baute. Im Übrigen legt die Beschwerdeführerin nicht dar, inwiefern die ẗhunderten von Freizeithäusernd̈irekt mit dem vorliegend zu beurteilenden Fall vergleichbar sein sollen.
4.
Die Verwaltungsgerichtsbeschwerde ist somit abzuweisen. Bei diesem Verfahrensausgang trägt die Beschwerdeführerin die Kosten des bundesgerichtlichen Verfahrens (Art. 156 Abs. 1 OG). Parteientschädigungen sind keine auszurichten (Art. 159 Abs. 2 OG).

Demnach erkennt das Bundesgericht:

1.
Die Verwaltungsgerichtsbeschwerde wird abgewiesen.
2.
Die Gerichtsgebühr von Fr. 3'000.– wird der Beschwerdeführerin auferlegt.
3.
Parteientschädigungen werden keine zugesprochen.
4.
Dieses Urteil wird der Beschwerdeführerin, dem Gemeinderat Zell, der Baudirektion und dem Verwaltungsgericht des Kantons Zürich, 3. Abteilung, 3. Kammer, sowie dem Bundesamt für Raumentwicklung schriftlich mitgeteilt.
Lausanne, 17. Juni 2004
Im Namen der I. öffentlichrechtlichen Abteilung
des Schweizerischen Bundesgerichts
Der Präsident: Die Gerichtsschreiberin: