



Österreichischer
Städtebund

Rathaus, 1082 Wien

Telefon +43 (0)1 4000 89980
Fax +43 (0)1 4000 7135
post@staedtebund.gv.at
www.staedtebund.gv.at

DVR 0656097 | ZVR 776697963

Unser Zeichen:
90-01-(2018-1819)

bearbeitet von:
Dfin Schwer DW 89970 | Sabrina Mikulik

elektronisch erreichbar:
stephanie.schwer@staedtebund.gv.at

An das
Bundesministerium Digitalisierung und
Wirtschaftsstandort

per E-Mail:
post.pers6@bmdw.gv.at
begutachtungsverfahren@parlament.gv.at

Wien, 14. August 2018

**BMDW-15.875/0091-Pers/6/2018 -
Standort-Entwicklungsgesetz – StEntG -
Stellungnahme**

Sehr geehrte Damen und Herren!

Zum Bundesgesetz über die Entwicklung und Weiterentwicklung des Wirtschaftsstandortes Österreich (Standort-Entwicklungsgesetz – StEntG), GZ BMDW-15.875/0091-Pers/6/2018, gibt der Österreichische Städtebund nach Prüfung folgende Stellungnahme ab:

Allgemeines:

Das in Begutachtung befindliche Standort-Entwicklungsgesetz soll die Dauer von Verwaltungsverfahren, speziell bei UVP-Verfahren, in Bezug auf standortrelevante Verfahren deutlich verkürzen. Die intendierte Verfahrensbeschleunigung, z.B. durch Abbau von Bürokratie und Straffung von Verfahrensprozessen wäre per se begrüßenswert.

Allerdings sollte die Umsetzung der Verfahrensbeschleunigung im Rahmen rechtsstaatlicher Prinzipien erfolgen. Der vorliegende Entwurf jedoch steht im Widerspruch zu Verfassung und Unionsrecht.

Sowohl in der Kurzinformation wie auch in den Erläuterungen zum Ministerialentwurf wird auf Artikel 2 Abs. 4 der Richtlinie 2011/92/EU über die Umweltverträglichkeitsprüfung hingewiesen, welcher bei bestimmten

öffentlichen und privaten Projekten den Mitgliedstaaten in Ausnahmefällen ermöglicht, einzelne Projekte ganz oder teilweise von den Bestimmungen der Richtlinie auszunehmen.

Dies ist zwar korrekt, jedoch knüpft die Richtlinie diese Ausnahmen an gewisse Bedingungen (lit. a) bis c) des Abs. 4.

So sind z.B. die Mitgliedstaaten verpflichtet, zu prüfen, ob eine andere Form der Prüfung (?) angemessen ist bzw. muss die Kommission vor Erteilung der Genehmigung über die Gründe für die Gewährung dieser Ausnahme unterrichtet und ihr die erforderlichen Informationen übermittelt werden. Die Kommission hat dann den anderen Mitgliedstaaten die ihr zugegangenen Unterlagen zu übermitteln und weiters jährlich dem Europäischen Parlament und dem Rat über die Ausnahmefälle zu berichten.

Ob dies schlussendlich eine Verwaltungsvereinfachung für die Behörden bedeutet, darf bezweifelt werden.

Die Umweltverträglichkeitsprüfung (UVP) ist in Österreich das zentrale und einzige Mittel, um erhebliche Umweltauswirkungen größerer Vorhaben ganzheitlich zu prüfen, Schäden zu vermeiden und betroffenen Bürgerinnen und Bürgern Mitsprache zu ermöglichen. Ein Verfahren, das den Interessensausgleich zwischen Wirtschaft und Umwelt anstreben und Konflikte zugunsten des Umweltschutzes lösen soll.

Unter der Prämisse der Verfahrensbeschleunigung „standortrelevanter“ Vorhaben soll dem vorgelegten Gesetzesentwurf folgend, der Bundesregierung zukünftig die Möglichkeit eingeräumt werden, bestimmte UVP-pflichtige Projekte als standortrelevante Projekte im Verfahren zu bevorzugen, wenn außerordentlich positive Folgen für den Wirtschaftsstandort zu erwarten sind.

Die rechtliche Umsetzung dieser wirtschaftlich prinzipiell zu begrüßenden Maßnahme im vorliegenden Entwurf wirft jedoch viele Fragen auf.

Was passiert beispielsweise, wenn Projekte als genehmigt gelten, ohne dass – z.B. aufgrund unzureichend klarer und vollständiger Projektbeschreibungen – alle für die Genehmigung nötigen Tatbestände geprüft werden konnten? Wer haftet dann für Folgeschäden, die daraus resultieren? Jene Behörde, der durch den vorliegenden Gesetzesentwurf eine gründliche Durchführung der UVP quasi untersagt wird, darf keinesfalls zur Verantwortung gezogen werden.

Bei Großvorhaben kann auf die betreffenden Betreiber dadurch ein unübersehbares Haftungsrisiko zukommen.

Zu den Bestimmungen im Einzelnen

Ad § 2 StEntG - Begriffsbestimmungen:

§ 2 StEntG soll für dieses Gesetz besonders relevante Begriffsbestimmungen enthalten. Vor allem Abs. 3, welcher die Kriterien für die Beurteilung, ob ein standortrelevantes Vorhaben im besonderen öffentlichen Interesse vorliegt, normiert, enthält eine Reihe von unbestimmten bzw. sehr weit und offen formulierten Bestimmungen. Was sind etwa eine „relevante Tätigkeit“, ein „relevantes Ausmaß“ oder ein „maßgebliches Investitionsvolumen“ und wie sind diese zu bewerten? Auch die direkte oder indirekte Schaffung und Sicherung von Arbeitsplätzen ist sehr weit formuliert und eröffnet einen großen Ermessensspielraum; hinzukommt, dass sämtliche klima- und umweltrelevante Aspekte fehlen und die Aufzählung des Abs. 3 nicht taxativ ist, wodurch für das Ausüben von Ermessen ein noch größerer Spielraum geschaffen wird.. Hier bedarf es unbedingt gesetzlicher Nachschärfungen und Klarstellungen.

Ad § 6 StEntG, Standortentwicklungs-Beirat:

§ 6 StEntG regelt den neu zu berufenden Standortentwicklungsbeirat, welchem durchaus eine entscheidende Funktion bei der Beurteilung der standortrelevanten Vorhaben zukommt.

Aus Abs. 3 geht lediglich die Funktionsdauer und von wem die Mitglieder beschickt werden hervor, besonderes Fachwissen scheint hingegen nicht gefordert zu sein.

Der für die Vorbewertung der Standortrelevanz vorgesehene Beirat ist zudem laut Gesetzesentwurf weder unabhängig noch weisungsfrei. Aus der Gesetzesvorlage geht auch nicht hervor, ob die Empfehlung des Beirates eine bindende Wirkung für die Regierung hat oder lediglich Empfehlungscharakter. Eine unabhängige Meinungsbildung auf Grundlage einer fachlichen Expertise ist damit nicht gewährleistet.

Ad § 7, Genehmigung per Entscheidung der Bundesregierung:

§ 7 besagt, dass die Bundesregierung regelmäßig entscheidet, - jedenfalls einmal im Kalenderhalbjahr bei Vorliegen von begründeten Empfehlungen zu standortrelevanten Vorhaben gemäß § 5 Abs. 2 - ob ein öffentliches Interesse für die Erteilung oder Nichterteilung vorliegt.

Österreich hat – wie alle anderen EU-Mitglieder – die Aarhus-Konvention ratifiziert, welche jeder Person Rechte im Umweltschutz zuschreibt. So muss gemäß dieses völkerrechtlichen Vertrags der Öffentlichkeit Zugang zu verwaltungsbehördlichen oder gerichtlichen Verfahren gewährt werden, um „die von Privatpersonen und Behörden vorgenommenen Handlungen und begangenen Unterlassungen anzufechten, die gegen umweltbezogene Bestimmungen ihres innerstaatlichen Rechts verstoßen.“ (S. Übereinkommen von Aarhus, Art. 9 Abs. 3).

Der vorliegende Gesetzesentwurf räumt keinerlei Anfechtungsmöglichkeiten gegen eine Genehmigungsentscheidung der Bundesregierung ein und widerspricht somit geltendem Völkerrecht.

Ad § 11, Sonderbestimmungen für das Genehmigungsverfahren von standortrelevanten Vorhaben

§ 11 Abs. 3 der Gesetzesvorlage sieht vor, „...sofern der Genehmigungsantrag eines standortrelevanten Vorhabens, dem das besondere öffentliche Interesse der Republik Österreich bestätigt wurde und gemäß dem UVP-G 2000 nicht mit Ablauf des Tages der einjährigen Frist ab Kundmachung der Verordnung nach § 9 zurück- oder abgewiesen wurde, ist [...] gemäß Z3 das standortrelevante Vorhaben zu genehmigen...“.

Das einzige Kriterium für die Genehmigung ist also das Verstreichen der Jahresfrist. Auf die Einhaltung gesetzlicher Schutzstandards wird keine Rücksicht genommen.

Somit werden Parteien (z.B. Nachbarn) um die rechtliche Möglichkeit gebracht, ihre Interessen wahrnehmen zu können, da nach Ablauf der Jahresfrist das Vorhaben, ungeachtet dessen, welche Vorbringen eingebracht wurden, als entscheidungsreif eingestuft werden kann.

Dieser Beschneidung der Parteienrechte wird die Verfahrensbeschleunigung, also der reine Zeitablauf, als Wert gegenübergestellt. Dieses Kriterium erscheint ungenügend als Rechtfertigung zur Entwertung von Schutzinteressen. Der vorliegende Gesetzesentwurf widerspricht damit der Judikatur des VfGH zum rechtsstaatlichen Prinzip.

Auch wird dem in der Verfassung verankerten Gleichheitsgrundsatz widersprochen, wenn UVP-Vorhaben, die von der Bundesregierung ohne sachliche Grundlage als standortrelevant eingestuft wurden, gegenüber jenen, die als nicht standortrelevant gelten, bevorzugt werden.

Der automatische Abschluss des Ermittlungsverfahrens mit Schluss der öffentlichen mündlichen Verhandlung ist kritisch zu betrachten.

Im Verlauf der mündlichen Verhandlung werden erfahrungsgemäß neue Sachverhalte erkennbar, welche nach der neuen Gesetzeslage nun nicht mehr Berücksichtigung finden und somit Fehlentscheidungen induzieren können.

Dass gem. §11 Abs. 1 das Ermittlungsverfahren nach Abschluss der öffentlich mündlichen Verhandlung vor der Behörde geschlossen ist und damit keine neuen Beweismittel mehr vorgebracht werden können, ist mit den Bestimmungen der UVP-G- Novelle 2018 (neuer § 16 Abs. 3 UVP-G) abgestimmt. Allerdings hätte man dann den alten §16 Abs. 1 UVP-G auch abändern müssen und zwar die Textstelle „Eine mündliche Verhandlung kann unterbleiben, wenn keine begründeten Bedenken in einer Stellungnahme gem. § 9 Abs. 5 oder ... innerhalb der Ediktalfrist keine Einwendungen abgegeben wurden und die Behörde die Abhaltung einer mündlichen Verhandlung nicht zur Erhebung des Sachverhaltes für erforderlich erachtet“. Wenn mit Abschluss der öffentlich mündlichen Verhandlung das Ermittlungsverfahren geschlossen ist, dann darf die mündliche Verhandlung nicht unterbleiben, da den Parteien und der betroffenen Öffentlichkeit sonst die letzte Möglichkeit für eine Einwendung genommen wird.

Auch widerspricht eine Genehmigung von als standortrelevant klassifizierten Vorhaben innerhalb eines Jahres dem Unionsrecht:

In der Richtlinie 2011/92/EU über Umweltverträglichkeitsprüfungen werden nämlich exakte Ermittlungspflichten für die Behörde definiert – ungeachtet der dadurch ausgelösten Verfahrensdauer.

(An dieser Stelle möchte der Österreichische Städtebund ausdrücklich nochmals darauf hinweisen, dass die Frage der Haftung im Falle von Folgeschäden, welche auftreten können, da von der Bundesregierung eine Genehmigung erteilt wird, ohne dass alle Genehmigungstatbestände ausreichend geprüft werden konnten, nach wie vor offen ist. Haftet etwa der Ministerrat dann als Kollegialorgan bzw. der/die einzelne MinisterIn für Folgeschäden? Siehe dazu auch „Allgemeines“).

Werden ungenügend vorbereitete Projekte eingereicht, so erhöht das die Verfahrensdauer im Regelfall. Diese Vorhaben können allerdings im Zuge des Verfahrens durch Rückmeldungen der Behörde die für die Genehmigung erforderlichen Verbesserungen erfahren.

Projekte mit unzureichenden Unterlagen könnten nun auch eine Genehmigung (durch die Bundesregierung) erhalten – mit allen negativen Auswirkungen für Gesellschaft und Umwelt. Zudem besteht die Gefahr, dass ProjektwerberInnen UVP-Verfahren bewusst verzögern, um per Beschluss der Bundesregierung eine Genehmigung zu erlangen und somit (ev. kostspieligen) Verbesserungsaufträgen und Auflagen der UVP-Behörde nicht nachkommen müssen.

An dieser Stelle muss ausdrücklich darauf hingewiesen werden, dass Genehmigungen aufgrund der Standortrelevanz (öffentliches Interesse) aus unions- und verfassungsrechtlichen Gründen jederzeit angefochten werden könnten und da ihnen dieser Makel anhaftet, auch jederzeit von Aufhebung bedroht sind. Damit führt der vorliegende Entwurf zu einer Rechtsunsicherheit, die keinesfalls im Sinne der ProjektwerberInnen und somit der Wirtschaft sein kann.

In der Praxis dauerte ein durchschnittliches UVP-Verfahren in den Jahren 2009 - 2016 13,7 Monate von der Antragsstellung bis zur Bescheiderlassung. Das ist länger als ein Jahr. Daher wird damit zu rechnen sein, dass zukünftig AntragstellerInnen von UVP- Vorhaben zweckmäßigerweise parallel mit dem UVP- Antrag gleich einen Antrag auf Bestätigung des „besonderen öffentlichen Interesses der Republik Österreich“ stellen werden (auch beim Antrag für diese Bestätigung sind die bei der UVP- Behörde eingebrachten Antragsunterlagen des UVP- Vorhabens beizulegen), um damit automatisch die verkürzten Fristen konsumieren und weniger aufwändige Auflagen in Kauf nehmen zu können.

Geht man davon aus, dass das Ansuchen um Bestätigung des „besonderen öffentlichen Interesses der Republik Österreich“ zeitnahe oder gleichzeitig mit dem UVP- Antrag eingebracht wird und geht man weiters davon aus, dass im ungünstigsten Fall diese Bestätigung in Form der Standort-Entwicklungs-Vorhaben-Verordnung erst 6 Monate später erfolgt (die Bundesregierung hat zur Beschlussfassung in dieser Angelegenheit im Ministerrat zumindest 2x jährlich zu tagen), stehen für ein reguläres UVP- Verfahren max. 18 Monate ab der Einreichung zur Verfügung. Das kann selbst bei durchschnittlich aufwendigen Vorhaben knapp werden, wenn z.B. die Unterlagen mangelhaft sind, ein mehrfacher Schriftverkehr zur Mängelbehebung erforderlich ist, der Antragsteller während des laufenden Verfahrens Änderungen im Projekt vornimmt (weil in einem noch sehr unkonkreten Planungsstadium eingereicht wurde) und daher erneut geprüft werden muss, etc..

Seitens des Österreichischen Städtebundes wird grundsätzlich angemerkt, dass Verzögerungen im Verfahrensablauf überwiegend mangelhaft eingebrachter Unterlagen geschuldet sind - und nicht einer vermeintlich „langsamen“ Verwaltung.

Im Genehmigungsbescheid nach § 11 Abs. 6 StEntG sind „geeignete Auflagen, Bedingungen,... oder sonstige Vorschriften in der Entscheidung so weit vorzusehen, dass wesentliche und nachhaltig nachteilige Auswirkungenauf die Umwelt vermieden, eingeschränkt oder, soweit möglich und verhältnismäßig, ausgeglichen oder ersetzt werden.“

In §11 Abs. 7 wird dann aber bestimmt, dass die §§ 16 Abs. 3, 17 Abs. 4 und Abs. 5 sowie 24f Abs. 3 und Abs. 4 UVP-G 2000 nicht gelten. Diese dann nicht geltenden UVP- Bestimmungen enthalten Anleitungen zur Vorschreibung von nötigen Auflagen, Bedingungen etc. Hier ist u.a. auch von „Überwachungsmaßnahmen, Mess- und Berichtspflichten“ sowohl für Betriebsanlagen als auch Infrastrukturprojekten die Rede.

Die entsprechenden Bestimmungen in § 11 Abs. 6 StEntG sind kürzer, etwas „schwammiger“ formuliert und die zu verhindernden Auswirkungen des Vorhabens müssen nachhaltig nachteilig sein, im entsprechenden UVP-G Paragraphen z.B. § 17 Abs. 4 sind „Überwachungsmaßnahmen für erhebliche nachteilige Auswirkungen, Mess- und Berichtspflichten und Maßnahmen zur

Sicherstellung der Nachsorge“ genannt und dass „zu einem hohen Schutzniveau für die Umwelt im Sinne des Abs. 2 beizutragen ist“.

Auch § 24f Abs. 3 UVP-G für Infrastrukturprojekte enthält dieselben Anforderungen wie § 17 Abs. 4 UVP-G 2018 (nur ohne Maßnahmen zur Sicherstellung der Nachsorge). Dies bedeutet einen schwächeren Schutz für die Umwelt als er z.B. im IPPC- Verfahren für Betriebsanlagen (§77a Abs. 1 Z.3, Abs. 2 Z. 2 GewO) gewährleistet wird, obwohl doch das UVP- Regime eigentlich das „strengere“ Bewilligungsregime sein sollte.

Dieser Umstand stellt im Vergleich mit den §17 Abs. 4 und §24f Abs. 3 UVP-G eine nochmalige Einschränkung der Möglichkeit dar, geeignete Auflagen zu formulieren, die Worte „Überwachungsmaßnahmen, Messungen, Nachsorge...“ fehlen dort völlig – s.o., IPPC- Verfahren.

Die in § 11 Abs. 7 StEntG normierte Nichtanwendung der §§ 17 Abs. 5 sowie 24f Abs. 4 UVP-G 2000 für Vorhaben, denen die Bestätigung des „besonderen öffentlichen Interesses der Republik Österreich erteilt wurde, bedeutet nicht mehr und nicht weniger, als dass solche Vorhaben nach sorgfältiger Prüfung auch nicht mehr abgewiesen werden können, sollten sie „schwerwiegende Umweltbelastungen verursachen, die durch Auflagen, Bedingungen, Befristungen, sonstige Vorschriften,, nicht verhindert oder auf ein erträgliches Maß vermindert werden können.“

§ 11 StEntG ist aus Sicht der Rechtsstaatlichkeit und des Umweltschutzes dahingehend bedenklich, da für den Fall, dass nicht binnen eines Jahres ab Kundmachung des standortrelevanten Vorhabens der Genehmigungsantrag nicht zurück- oder abgewiesen wird, die Entscheidungsreife fingiert, das Ermittlungsverfahren geschlossen und das Vorhaben gemäß UVP-G 2000 genehmigt wird.

Besonders die Kombination, dass einerseits die Entscheidungsreife, auch wenn sie de facto nicht vorliegt, fingiert wird, und andererseits danach keine neuen Tatsachen und Beweismittel mehr vorgebracht werden können, ist unter dem Gesichtspunkt des Rechtsschutzes äußerst kritisch zu sehen.

Ad § 12, Sonderbestimmungen für das Beschwerdeverfahren vor dem Verwaltungsgericht

Der Entwurf sieht in § 12 Abs. 3 vor, dass eine Beschwerde an das Verwaltungsgericht nur mehr zulässig sein soll, wenn sie von der Lösung einer Rechtsfrage abhängt, der grundsätzliche Bedeutung zukommt. Eine solche Beschränkung widerspricht der Konzeption der Verwaltungsgerichte nach der Bundesverfassung. Nach Art. 6 EMRK (Recht auf ein faires Verfahren, öffentliche Verhandlung als Regelfall, die nur in außerordentlich seltenen, sachlich begründeten Fällen außer Kraft gesetzt werden kann) müssen die Verwaltungsgerichte als Tribunale eine volle Tatsacheninstanz sein. Nach Art. 47 GRC (Charta der Grundrechte der Europäischen Union) ist in EU-Materien der volle Rechtsschutz durch Gerichte zu gewährleisten. Eine solche Einschränkung ist daher verfassungsrechtlich unzulässig.

Ad § 13 allg. Sonderbestimmungen - Edikte, öffentliche Auflage

In einem weiteren Gesetzesentwurf zur UVP-G- Novelle 2018 (GZ 003-0038372/2018) sind die Fristen zur öffentlichen Auflage und Möglichkeit zur Stellungnahme so wie bisher mit 6 Wochen für den Genehmigungsantrag befristet (§9 Abs. 1 UVP-G). Weiters ist ausdrücklich ein Online- Halten „bis zur Rechtskraft des genehmigenden Bescheides“ für die Kundmachung samt Genehmigungsantrag, Kurzbeschreibung des Vorhabens, usw. vorgesehen. Der Genehmigungsbescheid selbst ist nach § 17 Abs. 7 UVP-G unverändert 8 Wochen zur öffentlichen Einsicht aufzulegen.

Im Standort-Entwicklungsgesetz sind jedoch für die öffentliche Auflage des Genehmigungsantrages und Möglichkeit für schriftliche Einwendungen nur 4 Wochen vorgesehen (§ 13 Abs. 1 StEntG) Ebenso sind 4 Wochen für die öffentliche Einsichtnahme in den Bescheid gemäß §13 Abs. 4 StEntG festgelegt. Andererseits sind in den §§ 24f Abs. 13 UVP-G Novelle 2018 für die Auflage des Genehmigungsbescheides für Straßen- und Schienenprojekte 8 Wochen zur öffentlichen Einsicht vorgesehen. Dieser Absatz wird im neuen StEntG entgegen dem § 17 Abs. 7 UVP-G nicht dezidiert aufgehoben. Damit ist unklar, welche Bescheidauflegfrist für Genehmigungsbescheide für Straßen- und Schienenprojekte zukünftig gelten soll.

Fazit

Im Weltklimaabkommen von Paris hat sich die Staatengemeinschaft zu einer Begrenzung der Erderhitzung auf deutlich unter 2 Grad Celsius und zu Anstrengungen, um eine Begrenzung auf einen Anstieg um 1,5 Grad zu erreichen, verpflichtet. Dafür müssen die globalen Treibhausgasemissionen in der zweiten Hälfte des Jahrhunderts Netto-Null betragen. Für Industriestaaten bedeutet dies eine vollständige Dekarbonisierung aller Sektoren bis zum Jahr 2050.

Die Beschlüsse im Weltklimaabkommen von Paris gelten selbstverständlich auch in Österreich. Dies bedeutet, dass durch die Schaffung entsprechender gesetzlicher Rahmenbedingungen die Umsetzung der festgelegten Ziele zu garantieren ist. Je früher der Ausstieg aus der Nutzung fossiler Energieressourcen eingeleitet wird, desto kosteneffizienter kann die Umstellung erfolgen und desto größer sind die wettbewerblichen Vorteile österreichischer Wirtschaftstreibender und der Industrie.

Die Beurteilung der Standortrelevanz von Großprojekten in Österreich unter Missachtung dieser Faktoren ist fahrlässig und widerspricht geltendem Völkerrecht. Auch steht der Entwurf in mehreren Punkten wie ausgeführt im Widerspruch zum Unionsrecht und zur Österreichischen Bundesverfassung. Künftigen UVP-Genehmigungen, die auf Basis dieses Gesetzes per Bestätigung der Bundesregierung zustande gekommen sind, wird dieser Makel anhaften und sie könnten bei Anfechtung vor den Höchstgerichten ihre Genehmigung verlieren. Damit wird Rechtsunsicherheit geschaffen und die Verfahrensdauer potentiell eher verlängert statt verkürzt.

Die Haftungsfrage bei Folgeschäden von Vorhaben, die durch Entscheidung der Bundesregierung als genehmigt gelten, ohne dass zuvor per regulärem Verfahren alle für die Genehmigung nötigen Tatbestände ausreichend geprüft werden konnten, bleibt ebenso ungeklärt.

Der vorliegende Gesetzesentwurf ist aus Sicht des Österreichischen Städtebundes in der vorliegenden Form daher abzulehnen. Es schmälert die Rechte der Bevölkerung, widerspricht wesentlichen Grundsätzen der Rechtsstaatlichkeit und ordnet Umwelt- und Klimaschutz einzelnen Wirtschaftsinteressen unter.

Mit freundlichen Grüßen



OSR Mag. Dr. Thomas Weninger, MLS
Generalsekretär