



Bericht

an den Haushaltsausschuss des
Deutschen Bundestages

nach

§ 88 Abs. 2 BHO

über unterjährige Änderungen des
Straßenbauplans

Dieser Bericht des Bundesrechnungshofes ist urheberrechtlich geschützt. Er ist auf der Internetseite des Bundesrechnungshofes veröffentlicht (www.bundesrechnungshof.de).

Inhaltsverzeichnis	Seite
0 Zusammenfassung	3
1 Verfahren der unterjährigen Änderung des Straßenbauplans	4
1.1 Rechtslage	4
1.2 Vorgehensweise	5
1.3 Unterrichtung des Parlaments	7
2 Unterjährige Änderung des Straßenbauplans 2014	7
2.1 Information zur Unterrichtung über unterjährige Änderungen im Straßenbauplan 2014 anlässlich der Erörterung des Regierungsentwurfes des Haushaltes 2015	7
2.2 Liste mit neu zu beginnenden Straßenbaumaßnahmen und ihre Erläuterung	8
3 Stellungnahme des BMVI	9
4 Abschließende Bewertung und Empfehlungen	10

Anlage: Liste Neubeginne 2014

0 Zusammenfassung

Der Haushaltsausschuss des Deutschen Bundestages hat in seiner 26. Sitzung am 16. Oktober 2014 den Bundesrechnungshof gebeten, die Unterschiede zwischen der Liste „Neu in den Straßenbauplan (SBP) aufgenommene Projekte“ vom 7. August 2014 und der Liste „Unterrichtung über unterjährige Änderungen im Straßenbauplan 2014“ in den Informationen für das Berichterstattegespräch am 26. September 2014 aufzuklären.

Der Bundesrechnungshof hat das Verfahren der unterjährigen Änderung des SBP mit dem Bundesministerium für Verkehr und digitale Infrastruktur (BMVI) erörtert und die beiden Listen ausgewertet. Die Ergebnisse seiner Auswertung hat er mit dem BMVI abgestimmt und teilt dem Haushaltsausschuss des Deutschen Bundestages Folgendes mit:

Die Inhalte der beiden Listen sind aufgrund ihrer unterschiedlichen Stichtage und Ausrichtung nicht miteinander vergleichbar. So enthält die Liste des BMVI vom 7. August 2014 ausschließlich Bedarfsplanmaßnahmen, die nachträglich in den SBP 2014 aufgenommen werden sollen. In der Unterrichtung über unterjährige Änderungen des SBP 2014 sind dagegen nicht nur Bedarfsplanmaßnahmen, sondern auch die Maßnahmenbereiche Um- und Ausbau, Erhaltung sowie eine Maßnahme nach dem Eisenbahnkreuzungsgesetz enthalten. Dabei handelt es sich um Maßnahmen, die bereits in den SBP 2014 aufgenommen worden sind.

Um Irritationen hinsichtlich der Bezeichnung und des Bearbeitungsstandes von unterjährig einzustellenden Straßenbauprojekten zu vermeiden, empfiehlt der Bundesrechnungshof dem BMVI, bei Berichtsbitten seinen Antworten künftig aussagekräftige Listen beizulegen. Dabei sollte das BMVI insbesondere die Maßnahmen eindeutig bezeichnen, indem es z. B. die zu realisierenden Bauabschnitte angibt. Zudem sollte es den Bearbeitungsstand und die aktualisierten Kosten mitteilen.

1 Verfahren der unterjährigen Änderung des Straßenbauplans

1.1 Rechtslage

Auf Grundlage des Bundesverkehrswegeplans wird das Netz der Bundesfernstraßen gemäß § 1 Absatz 1 des Fernstraßenausbaugesetzes nach dem Bedarfsplan für die Bundesfernstraßen ausgebaut. Er enthält sowohl Neubau- als auch Erweiterungsmaßnahmen (sog. Bedarfsplanmaßnahmen). Derzeit ist der Bedarfsplan aus dem Jahr 2004 gültig. Alle fünf Jahre prüft das Bundesministerium für Verkehr und digitale Infrastruktur (BMVI), ob der Bedarfsplan der Verkehrsentwicklung anzupassen ist. Zum gleichen Zeitpunkt wird ein Investitionsrahmenplan (IRP) aufgestellt (aktuell gilt der IRP 2011 bis 2015). In diesem sind u. a. die Investitionsmittel für die Bundesfernstraßen auf die in den einzelnen Bundesländern vorgesehenen Projekte verteilt. Über die Verwendung der Straßenbaumittel im jeweiligen Haushaltsjahr ist gemäß Artikel 3 Absatz 1 Straßenbaufinanzierungsgesetz ein Straßenbauplan (SBP) als Anlage zum jeweiligen Bundeshaushaltsplan aufzustellen.

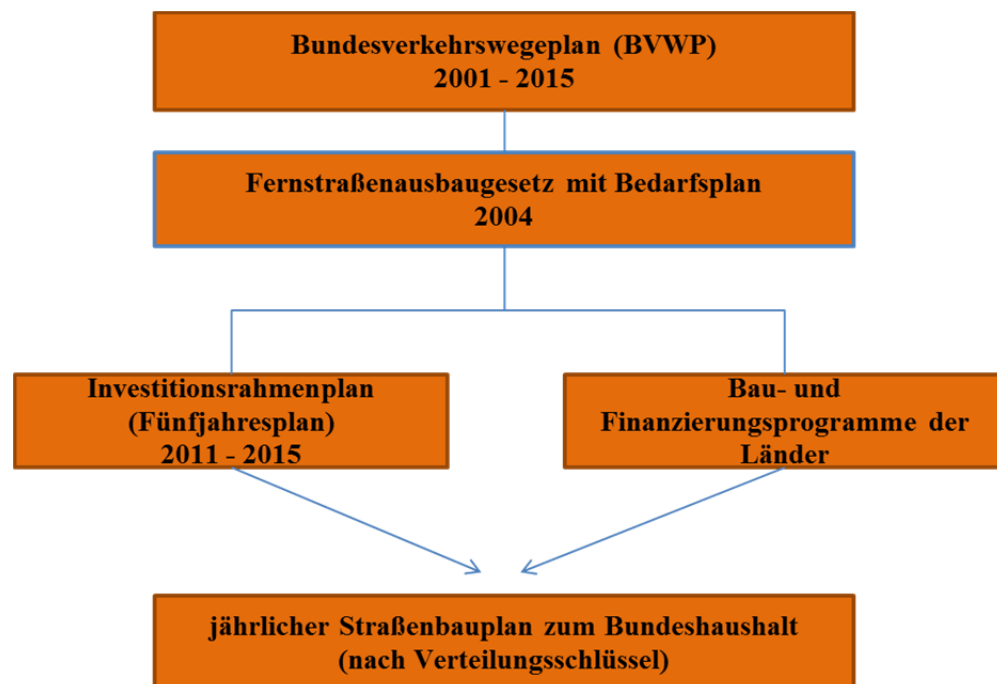


Abbildung 1: Grundlagen für die Aufnahme von Straßenbauprojekten in den SBP

Der SBP listet jährlich unter Berücksichtigung des IRP ca. 600 Straßenbauprojekte in einer Anlage zum Einzelplan 12 auf. Er enthält neben den Bedarfsplanmaßnahmen u. a. auch Projekte der Erhaltung, des Um- und Ausbaus und des Lärmschutzes. Diese nimmt das BMVI nach Absprache mit den Ländern unter Berücksichtigung von deren Bau- und Finanzierungsprogrammen in den SBP auf. Er

kann mit Zustimmung des Bundesministeriums der Finanzen (BMF) unterjährig geändert werden. Hierzu sind im Einzelplan 12 Haushaltsvermerke mit folgendem Wortlaut ausgebracht:¹ „Die Ausgaben und Verpflichtungsermächtigungen dürfen für im Straßenbauplan nicht veranschlagte Bauvorhaben des Bundes und für Kosten- und Zuschusserhöhungen nur mit Einwilligung des Bundesministeriums der Finanzen in Anspruch genommen werden, soweit es nicht darauf verzichtet. Die Bauvorhaben bzw. die Kosten- und Zuschusserhöhungen gelten nach dieser Einwilligung als in den Straßenbauplan eingestellt.“ Basierend auf diesen Haushaltsvermerken haben das BMVI und das BMF Vorlagegrenzen vereinbart, ab denen unterjährig in den SBP neu einzustellende Baumaßnahmen sowie zu berücksichtigende Kostenerhöhungen dem BMF zur vorherigen Einwilligung vorzulegen sind. Die Vorlagegrenzen wurden letztmals am 8. November 2011 zwischen dem BMVI und dem BMF einvernehmlich angepasst. So müssen zum Beispiel neue Bedarfsplan-, Erhaltungs- oder Um- und Ausbaumaßnahmen dem BMF unterjährig vorgelegt werden, wenn die veranschlagten Gesamtkosten mehr als 30 Mio. Euro betragen. Unterhalb dieser Vorlagegrenzen kann das BMVI in eigener Zuständigkeit neue Baumaßnahmen in den SBP aufnehmen.

1.2 Vorgehensweise

Das BMVI führt unterjährige Änderungen des Straßenbauplans im Haushaltsvollzug regelmäßig durch. Auf Basis des jeweiligen Haushaltsgesetzes sowie der mittelfristigen Finanzplanung kann das BMVI neue Maßnahmen, für die die erforderlichen Unterlagen gemäß § 24 Bundeshaushaltsordnung vorliegen, in den laufenden SBP aufnehmen. Weitere Voraussetzungen sind, dass entsprechende Haushaltsmittel sowohl für den laufenden Haushalt als auch genügend Verpflichtungsermächtigungen für künftige Haushaltsjahre zur Verfügung stehen. So standen zum Beispiel mit der Verabschiedung des Haushaltsgesetzes 2014 und der Finanzplanung bis 2018 Mittel aus dem sogenannten 5 Mrd. Euro-Programm für Investitionen in den Verkehrsträger Straße zur Verfügung.² Dadurch konnte das BMVI auf Basis der sich daraus ergebenden finanziellen Handlungsspielräume sowie der aktuellen Bau- und Finanzierungsprogramme der Länder neue Bedarfsplanmaßnahmen freigeben, für die vollziehbares Baurecht vorliegt (sog. Baufreigabe). Dabei habe es bei der Auswahl der Maßnahmen den Schlüssel berücksich-

¹ Haushaltsvermerke Nr. 5 zu den Ausgaben des Kapitels 1209 und Nr. 6 zu den Ausgaben des Kapitels 1210.

² Zusätzliche Mittel für Verkehrsinvestitionen in Höhe von 5 Mrd. Euro, wobei für das Jahr 2014 auf den Verkehrsträger Straße 500 Mio. Euro entfallen.

tigt, der sich aus der Verteilung der Investitionsmittel auf die Bundesländer im IRP ergibt.

Falls erforderlich, fordert das BMVI vor der unterjährigen Aufnahme eines Projekts in den SBP eine aktualisierte Kostenschätzung bei der zuständigen Straßenbauverwaltung an. Es überprüft auf dieser Basis überschlägig, ob die Wirtschaftlichkeit der Maßnahme weiterhin gegeben ist. Auch holt es die Zustimmung des BMF ein, falls dies erforderlich ist. Das BMVI teilt dann den Straßenbauverwaltungen die sie betreffenden unterjährigen Änderungen im SBP mit. Dazu sendet es ihnen sogenannte Einplanungsblätter zu. Diese sind inhaltlich mit den Angaben der im SBP enthaltenen Baumaßnahmen identisch. Mit der Mitteilung weist das BMVI die Straßenbauverwaltung darauf hin, dass die Finanzierung im Rahmen der zur Verfügung stehenden Ausgabemittel und Verpflichtungsermächtigungen abzuwickeln ist. Die Maßnahmen erscheinen zudem im SBP des nächsten Jahres als neue Maßnahmen (Fettdruck der laufenden Nummer im SBP). Daraus ergibt sich folgende Vorgehensweise bei der unterjährigen Änderung des SBP:

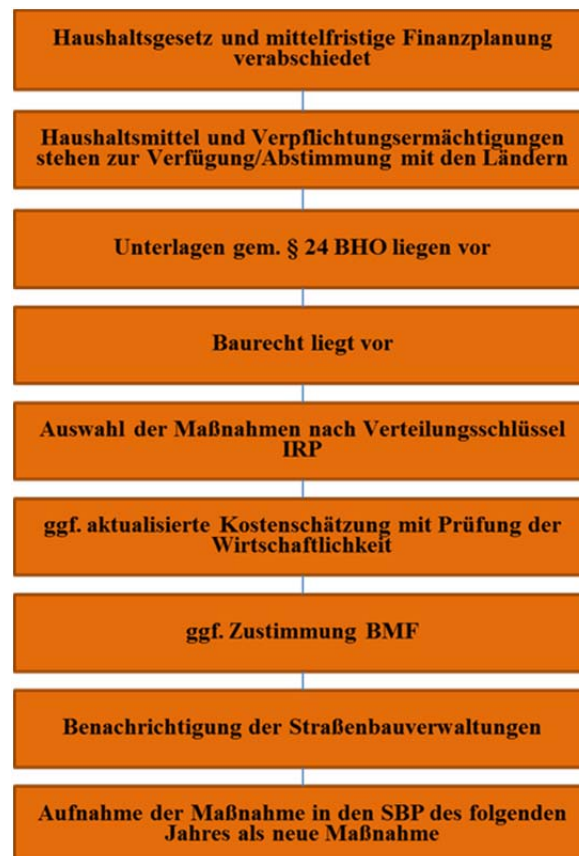


Abbildung 2: Vorgehensweise bei der Änderung des Straßenbauplans

1.3 Unterrichtung des Parlaments

Das Parlament wird vom BMVI seit dem Jahr 2011 anlässlich des Berichterstat-tergesprächs zum jeweiligen Haushaltsentwurf des Einzelplans 12 über die unter-jährigen Änderungen des SBP unterrichtet (sog. Ergänzendes Monitoring). In die-ser Unterrichtung sollen alle bis zu einem bestimmten Stichtag unterjährig nach-träglich eingestellten Kostenerhöhungen von Maßnahmen sowie neue Maßnah-men ersichtlich sein. Dieses Verfahren geht zurück auf eine Berichtsbitte des Haushaltsausschusses des Deutschen Bundestages aus dem Jahr 2010 (38. Sitzung am 11. November 2010). Damals hatte der zuständige Staatssekretär des BMVI vorgeschlagen, unterjährig „nach einem halben oder dreiviertel Jahr“ über Ände-rungen des SBP zu unterrichten.

2 Unterjährige Änderung des Straßenbauplans 2014

Zum Berichterstat-tergespräch des Einzelplans 12 anlässlich der Erörterung des Regierungsentwurfes des Haushaltes 2015 am 26. September 2014 legte das BMVI eine „Information zur Unterrichtung über unterjährige Änderungen im Straßenbauplan 2014“ vor. Die Information enthält alle Änderungen des SBP seit der Verabschiedung des Haushaltsgesetzes 2014 vom 18. Juli 2014 bis zum Stich-tag 1. September 2014.

Aufgrund einer Informationsbitte vom 30. Juli 2014 hat das BMVI am 7. August 2014 eine Liste (Stand 30. Juli 2014) mit 27 neu zu beginnenden Straßenbaumaß-nahmen erstellt, die nachträglich in den Straßenbauplan 2014 aufgenommen wer-den sollen. Diese Liste hat das BMVI mit Schreiben vom 15. Oktober 2014 näher erläutert.

2.1 Information zur Unterrichtung über unterjährige Änderungen im Straßen-bauplan 2014 anlässlich der Erörterung des Regierungsentwurfes des Haus-haltes 2015

Die Unterrichtung enthält Auszüge aus dem SBP 2014, in denen unterjährig nach-träglich eingestellte Kostenerhöhungen von Maßnahmen ersichtlich sind. Ergänzt sind diese Auszüge um neue Maßnahmen. Diese sind an dem Fettdruck ihrer lau-fenden Nummer zu erkennen. Somit sind diese Maßnahmen bereits unterjährig in den SBP 2014 aufgenommen worden. Dabei handelt es sich um 20 Bundesfern-straßenbauprojekte aus den Maßnahmebereichen Bedarfsplan (Neubau und Erwei-terung), Um- und Ausbau, Erhaltung (mit betriebstechnischen Nachrüstungsmaß-nahmen) sowie einer Maßnahme nach dem Eisenbahnkreuzungsgesetz.

2.2 Liste mit neu zu beginnenden Straßenbaumaßnahmen und ihre Erläuterung

Die Liste des BMVI vom 7. August 2014 mit 27 neu zu beginnenden Straßenbaumaßnahmen (Stand: 30. Juli 2014) enthält Bedarfsplanmaßnahmen, die nachträglich in den SBP 2014 aufgenommen werden sollen. Alle Maßnahmen sind im aktuell gültigen IRP enthalten. Das BMVI hat hierzu in seinem Schreiben vom 15. Oktober 2014 erläutert, dass bis zur Unterrichtung über die unterjährigen Änderungen (siehe Tz. 2.1) lediglich eine Maßnahme (**NW, A 3, AS Köln-Mühlheim – AS Leverkusen**) in den SBP 2014 eingestellt wurde. Drei Maßnahmen seien mittlerweile in den SBP eingestellt. Zu 21 Maßnahmen lägen entweder noch nicht die Zustimmung des BMF, das erforderliche Baurecht oder eine aktuelle Kostenermittlung vor (siehe Tz. 1.2), sodass das BMVI sie bisher nicht nachträglich in den SBP 2014 aufgenommen habe. Zwei Maßnahmen seien bereits mit der Verabschiedung des Haushaltsgesetzes 2014 im SBP 2014 enthalten.

Der Bundesrechnungshof hat zu folgenden Projekten Feststellungen getroffen:

- Eine weitere Maßnahme (**NI, B 3, OU Hemmingen**) ist bereits in den SBP 2014 unterjährig eingestellt worden. Das BMVI hatte diese Maßnahme in den Katalog derer aufgenommen, die zurzeit dem BMF zur Zustimmung vorliegen. Das BMVI hat den Sachverhalt bestätigt, sodass seine Erläuterung in diesem Punkt fehlerhaft ist.
- Die Maßnahme **MV, A 14, AS Groß Warnow – AS Grabow**, wird in der Liste vom 07. August 2014 noch als **VKE 6, LGr BB/MV – AS Ludwigslust-Süd**, aufgeführt. Nach Auskunft des BMVI hat sich die Bezeichnung des Bauabschnitts mittlerweile geändert.
- Die Maßnahme **SN, B 169, OU Göltzschtal**, ist im SBP 2014 bereits enthalten. Sie ist im Jahr 2014 mit der Bezeichnung **Ortsumgehung Göltzschtal, BA 5**, neu aufgenommen worden. Das BMVI wies darauf hin, dass es sich bei der in seiner Liste aufgeführten Maßnahme um die restlichen Bauabschnitte handeln soll. Dies konnten wir der Bezeichnung nicht entnehmen.
- Die im IRP 2011 bis 2015 als prioritär eingestufte Maßnahme **BY, B 2n, OU Oberau**, ist im Jahr 2011 unterjährig in den SBP aufgenommen worden. Das BMVI veranschlagte für die Maßnahme Gesamtkosten von 173,7 Mio. Euro. Es begrenzte dabei seine Zusage an die Straßenbauverwaltung Bayern auf vorbereitende Arbeiten für den Bau der OU Oberau bis zu einer Höhe von 9 Mio. Euro. Zudem erteilte es die Baufreigabe unter der Voraussetzung, *dass eine Aufhebung der kurzfristig zu vergebenden Baumaßnahmen bei einer Ent-*

scheidung des Internationalen Olympischen Komitees (IOC) gegen München als Austragungsort der Olympischen Winterspiele 2018 möglich ist. Das BMF stimmte für 2011 der unterjährigen Aufnahme der Maßnahme in den SBP zu. Seine Zustimmung galt unter der Voraussetzung, dass eine Aufhebung der Maßnahme bei einer Entscheidung des IOC gegen München als Austragungsort der Olympischen Winterspiele 2018 möglich ist. In diesem Fall sollte die Maßnahme, abgesehen von den vorbereitenden Arbeiten, zunächst nicht weiter durchgeführt werden. Das IOC entschied im Jahr 2011, die Winterolympiade 2018 nicht in München auszutragen. Der Haushaltsgesetzgeber schrieb auf der Basis der entsprechenden Entwürfe der Bundesregierung die Maßnahme in den SBP ab dem Jahr 2012 gleichwohl fort, da es sich ausweislich des IRP 2011 bis 2015 um eine prioritäre Maßnahme handelt. Nach Verkündung des Haushaltsgesetzes 2014 und auf Grundlage der vom Bundeskabinett beschlossenen Finanzplanung hat das BMVI der Straßenbauverwaltung Bayern mitgeteilt, dass mit dem Bau der OU Oberau begonnen werden kann. Das BMF hat es hierzu nicht erneut beteiligt, weil die Maßnahme seit 2012 im SBP geführt wird und daher eine solche Beteiligung nicht mehr erforderlich sei.

Das Projekt ist damit fälschlicherweise in der Liste der Bedarfsplanmaßnahmen vom 7. August 2014 enthalten, die nachträglich in den SBP 2014 aufgenommen werden sollen.

- Die Maßnahme **HE, A 44, AS Waldkappel – AS Ringgau**, soll bereits als VDE-Projekt im SBP 2014 eingestellt sein. Eine Maßnahme mit dieser Bezeichnung ist im SBP 2014 aber nicht aufgeführt. Das BMVI erklärte hierzu, dass im SBP 2014 bisher die Planfeststellungsabschnitte aufgeführt seien. Zudem seien bei dieser Maßnahme die Abschnitte aus Bauablaufgründen zur Vermeidung von provisorischen Anschlüssen abgeändert worden.

3 Stellungnahme des BMVI

Das BMVI hat zum Entwurf dieses Berichts Stellung genommen. Es sei grundsätzlich an einer Verbesserung der Ressortbewirtschaftung – und dies auch insbesondere in Bezug auf die Nachvollziehbarkeit unterjähriger Veränderungen im Haushaltsausschuss des Deutschen Bundestages – interessiert. Insofern könne das BMVI sowohl der zutreffenden Darstellung des Sachverhalts als auch ihrer Bewertung sowie darüber hinaus den darauf aufbauenden Empfehlungen des Bundesrechnungshofes folgen.

4 **Abschließende Bewertung und Empfehlungen**

Aus Sicht des Bundesrechnungshofes ist das Verfahren der unterjährigen Änderung des SBP nicht zu beanstanden. Sofern die rechtlichen Voraussetzungen für die Aufnahme von Straßenbauprojekten in den SBP erfüllt sind und Haushaltsmittel zur Verfügung stehen, ist das BMVI ermächtigt, den SBP unterjährig zu ändern. Mit der Aufnahme in den SBP gelten die Straßenbauprojekte als laufende Projekte. Sie bedürfen daher auch keiner neuen Bewertung im Rahmen der Neuaufstellung des Bundesverkehrswegeplans.

Der Bundesrechnungshof hat festgestellt, dass die Inhalte der beiden Listen aufgrund ihrer unterschiedlichen Stichtage und inhaltlichen Ausrichtung nicht miteinander vergleichbar sind. So enthält die Liste des BMVI vom 7. August 2014 ausschließlich Bedarfsplanmaßnahmen, die nachträglich in den SBP 2014 aufgenommen werden sollen. In der Unterrichtung über unterjährige Änderungen des SBP 2014 sind dagegen nicht nur Bedarfsplanmaßnahmen, sondern auch die Maßnahmenbereiche Um- und Ausbau, Erhaltung sowie eine Maßnahme nach dem Eisenbahnkreuzungsgesetz enthalten. Dabei handelt es sich um Maßnahmen, die bereits in den SBP 2014 aufgenommen worden sind. Zudem enthält die Liste vom 7. August 2014 fälschlicherweise eine Maßnahme, die bereits seit dem Jahr 2012 im SBP dargestellt ist.

Um Irritationen hinsichtlich der Bezeichnung und des Bearbeitungsstandes von unterjährig einzustellenden Straßenbauprojekten zu vermeiden, empfiehlt der Bundesrechnungshof dem BMVI, bei Berichtsbitten seinen Antworten künftig aussagekräftige Listen beizulegen. Dabei sollte das BMVI insbesondere die Maßnahmen eindeutig bezeichnen, indem es z. B. die zu realisierenden Bauabschnitte angibt. Zudem sollte es den Bearbeitungsstand und die aktualisierten Kosten mitteilen. Die in der Anlage beigefügte Liste zum Stand 28. Oktober 2014 könnte hierfür als Muster dienen.

Rahm

Moebus

Referat StB 25

Liste Neubeginne 2014

28.10.2014

Land	Straße	Maßnahme	Aktualisierte Kosten Bund (Mio. €)	Bearbeitungsstand 28.10.2014	Mitzeichnung BMF am	SBP- Einstellung am	Anmerkungen
1	2	3	4	5	6	7	8
BW	A 3	LGr BY/BW - LGr BW/BY	50	bei BMF zur Mitzeichnung			
BW	B 29	OU Mögglingen	67	Aktualisierung der AKS bei AV angefordert			
BW	B 31	Immenstaad - Friedrichshafen/Waggershausen	97	im GG - Vorlage BMF in Kürze			
BW	B 464	südlich Holzgerlingen - nördlich Holzgerlingen	10			17.10.2014	
BY	A 3	AS Wertheim - AS Marktheidenfeld	62	AKS liegt BMVI zur Prüfung vor			
BY	A 6	AK Nürnberg-Süd - AK Nürnberg-Ost	62	im GG - Vorlage BMF in Kürze			
BY	B 2n	OU Oberau	165	im SBP 2011 bereits eingestellt; war bisher auf 9.000 T€ begrenzt	23.12.2010	21.01.2011	frühere HH-Einstellung aufgrund vorab erforderlicher Altlastsanierung i. H. v. 9 Mio. €
BY	B 2	OU Dettenheim	10	Aktualisierung der AKS bei AV angefordert			
BY	B 15n	Essenbach - Ergoldsbach	115	Aktualisierung der AKS bei AV angefordert			
BY	B 85	OU Neubäu, nur Vorarbeiten	1	--	--	--	< 5 Mio. € - somit keine SBP-Einstellung
BY	B 300	AS Dasing (A 8) - Aichach	18	Aktualisierung der AKS bei AV angefordert			
BB	B 101	Trebbin Nord - S BÜ Kerzendorf (OU Thyrow)	27		05.09.2014	10.09.2014	
HE	A 44	AS Waldkappel - AS Ringgau	260	Aktualisierung der AKS bei AV angefordert			geänderte AS-Bezeichnungen
MV	A 14	AS Groß Warnow - AS Grabow (VKE 6)	97	Aktualisierung der AKS bei AV angefordert, Vorlage vs. am 04.11.2014			geänderte AS-Bezeichnungen
NI	A 26	AS Buxtehude - L 235 (B 3n)	99		29.08.2014	03.09.2014	
NI	B 3	OU Hemmingen	50		25.08.2014	27.08.2014	
NI	B 213/403	nö Nordhorn mit Querspange	30		16.10.2014	23.10.2014	
NW	A 3	AS Köln-Mühlheim - AS Leverkusen	34		22.08.2014	27.08.2014	
NW	A 43	AK Herne - AS Recklinghausen/Herten	201		15.10.2014	22.10.2014	
NW	B 51	OU Münster (Lütkenbecker Weg - L 843)	42		16.10.2014	23.10.2014	
RP	B 271	OU Kirchheim	22	Aktualisierung der AKS bei AV angefordert			
SL	A 8	AS Wellingen - AS Schwemlingen	44	bei BMF zur Mitzeichnung			
SN	A 72	Rötha - A 38, BA 5.2	112		24.09.2014	23.10.2014	
SN	B 169	OU Göltzschtal (ohne 1. + 5. BA)	29	Aktualisierung der AKS bei AV angefordert			
ST	B 6n	Köthen - A 9, nur Vorarbeiten	7			29.08.2014	

Referat StB 25

Liste Neubeginne 2014

28.10.2014

Land	Straße	Maßnahme	Aktualisierte Kosten Bund (Mio. €)	Bearbeitungsstand 28.10.2014	Mitzeichnung BMF am	SBP- Einstellung am	Anmerkungen
1	2	3	4	5	6	7	8
TH	B 62	Bad Salzungen 4. BA, OU Leimbach	16			27.10.2014	
TH	B 90n	A 71 – B 87	27	AKS liegt BMVI zur Prüfung vor			

Legende:

AKS = aktuelle Kostenfortschreibung

GG = Geschäftsgang