

Incentives in the German Fiscal Federalism System

Kristof Kanzler

Incentives in the German Fiscal Federalism System

*A Critical Analysis of Revenue-Based
and Expenditure-Based Incentives*

Bibliografische Informationen der Deutschen Nationalbibliothek

Die Deutsche Nationalbibliothek verzeichnet diese Publikation in der Deutschen Nationalbibliografie; detaillierte bibliografische Daten sind im Internet über <http://dnb.ddb.de> abrufbar

Zugl.: Dissertation, Universität Bremen, 2021

Promotionsort: Bremen

Termin des Prüfungskolloquiums: 12.04.2021

Gutachter:

Prof. Dr. André W. Heinemann

Prof. Dr. Dr. h.c. Andreas Knorr

ISBN 978-3-96138-275-0

© 2021 Wissenschaftlicher Verlag Berlin

Olaf Gaudig & Peter Veit GbR

www.wvberlin.de / www.wvberlin.com

Alle Rechte vorbehalten.

Dieses Werk ist urheberrechtlich geschützt.

Jede Verwertung, auch einzelner Teile, ist ohne Zustimmung des Verlages unzulässig. Dies gilt insbesondere für fotomechanische Vervielfältigung sowie Übernahme und Verarbeitung in EDV-Systemen.

Druck und Bindung: SDL – Digitaler Buchdruck, Berlin

Printed in Germany

€ 64,00

Für Ingrid

DANKSAGUNG

Die vorliegende Schrift entstand während meiner Tätigkeit als Doktorand an der Professur für Bundesstaatliche und regionale Finanzbeziehungen am Fachbereich Wirtschaftswissenschaft der Universität Bremen. An dieser Stelle möchte ich all jenen meinen Dank aussprechen, die mich während dieser Zeit unterstützt und damit zum Gelingen dieser Arbeit beigetragen haben.

Meinem Erstgutachter Prof. Dr. André W. Heinemann bin ich zu besonderem Dank verpflichtet. Er setzte den Impuls für diese Arbeit und förderte sie durch seinen Rat. Für den fachlichen Austausch bedanke ich mich ausdrücklich bei Prof. Dr. Dr. h.c. Andreas Knorr, der diese Arbeit von Anfang an mitbegleitet und zu meiner großen Freude das Zweitgutachten übernommen hat. Ferner richtet sich mein Dank an Prof. Dr. Dr. h.c. Jochen Zimmermann und Prof. Dr. Lars Hornuf sowie Frederik Meyer und Meike Baumheier für ihr Mitwirken in der Prüfungskommission.

Mein Dank gilt darüber hinaus meinen ehemaligen Kolleginnen und Kollegen, namentlich Antje Träger, Dr. Sonja Krause, Dr. Ilja Bäumler und Julian Wodarz. Meinem ehemaligen Bürokollegen Dr. Tobias Peters gebührt hierbei der herzlichste Dank. Ob im fachlichen Austausch oder im Privaten, mit seiner direkten und ehrlichen Art hat er meine Zeit als Doktorand sehr bereichert. Zudem bedanke ich mich bei Dr. Michael Streit und Dr. Max Neubauer für die wunderbaren gemeinsamen Jahre, an die ich sehr gerne zurückdenke.

Tief verbunden und dankbar bin ich Dr. Leonie Backeberg für ihre unermüdliche Unterstützung, nicht nur in der aufreibenden Endphase. Das intensive Korrekturlesen, die differenzierten Anmerkungen und Diskussionen, vor allem aber ihr moralischer Rückhalt haben wesentlich zur Fertigstellung dieser Dissertation beigetragen.

Meinen Eltern Ingrid und Ingolf sowie meiner Schwester Kristina gebührt abschließend mein größter Dank. Durch ihre vielfältige Unterstützung haben sie das Promotionsvorhaben überhaupt erst ermöglicht. Von ganzem Herzen möchte ich mich bei meiner Mutter bedanken, auf deren liebevolles Verständnis und wertvollen Rat ich mich immer verlassen konnte. Ohne ihre unzähligen Entbehrungen und ihre bedingungslose Unterstützung wäre vieles nicht möglich gewesen. Ihr ist diese Arbeit gewidmet.

CONTENTS

List of Figures	XIII
List of Tables.....	XV
List of Abbreviations.....	XVI
1 Introduction	1
1.1 Setting the Scene	1
1.2 Previous Empirical Studies on Fiscal Incentives and Missing Links in Research	5
1.3 Research Question and Thesis Objective.....	9
1.4 Structure and Methodology.....	11
PART I: THEORETICAL FRAMEWORK OF FISCAL FEDERALISM	13
2 Public Finance in a Federal System	14
2.1 Definitions and Classifications	14
2.2 Reasons for Federalism.....	23
2.3 First-Generation Theory of Fiscal Federalism.....	24
2.3.1 Three Branches of Public Finance	25
2.3.2 Three Branches in a Multilevel System.....	32
2.4 Efficiency Aspects of Government Action	48
2.4.1 The Relationship Between the Electorate and the Elected.....	50
2.4.2 Joint Decisions and Veto Players.....	60
2.4.3 The Relationship Between the Elected and Public Administration	70
2.5 Second-Generation Theory of Fiscal Federalism	73
2.5.1 A Distinction Between First- and Second-Generation Theory...	74
2.5.2 Equalisation Systems, Tax Sharing and Fiscal Incentives	78
2.5.3 Decentralised Governance	82
2.5.4 The Leviathan Hypothesis and the Selection Principle	86
2.6 Summary of the Theory	89
PART II: GERMAN FISCAL FEDERALISM AND FISCAL INCENTIVES	92
3 German Fiscal Federalism.....	93
3.1 Evolution of Financial Equalisation Since 1945.....	94

3.1.1	Basic Law of 1949 and the Financial Reforms of 1955 and 1969.....	96
3.1.2	Stylised Facts on the Development of Financial Equalisation	101
3.2	Intergovernmental Financial Relations	115
3.2.1	Distribution of Tasks and Competences	115
3.2.2	Expenditure Side – Specification and Degree of Binding	119
3.2.3	Revenue Side – Federal-State Financing Until 2019.....	124
3.2.4	Revenue Side – Federal-State Financing From 2020	133
3.2.5	Fiscal Autonomy of the Laender	139
3.3	The Common German Incentive Hypothesis.....	151
4	Regional Economic Performance.....	156
4.1	The Regionalisation of Gross Domestic Product.....	157
4.2	Laender’s Impact on Regional Economic Strength	159
4.2.1	Growth Theory and Regional Significance	160
4.2.2	The Specific Nature of Public Investment.....	165
4.3	Regional Economic Strength and Tax Capacity	172
4.4	Expenditure Policy as a Cost-Benefit Decision.....	178
5	A Multi-Dimensional Incentive Approach	186
5.1	Revenue-Based Incentive.....	187
5.1.1	Redistribution Elements in Detail.....	187
5.1.2	Marginal Backflow Rates	195
5.1.3	Revenue-Based Incentive and Growth-Enhancing Measures ..	203
5.1.4	Hypotheses on the Revenue-Based Incentive.....	205
5.2	Financial Equalisation and Indebtedness	207
5.2.1	Indebtedness, Limited Tax Autonomy and Financial Equalisation.....	207
5.2.2	Sustainability of Public Finances in Germany	211
5.2.3	Indebtedness and Growth-Enhancing Measures.....	216
5.2.4	Hypotheses on Fiscal Discipline.....	218
5.3	Expenditure-Based Incentive	219
5.3.1	Current Account and Capital Account Expenditures	220
5.3.2	Fiscal Costs of Unemployment.....	222
5.3.3	Personnel and Interest Expenses.....	228
5.3.4	Hypothesis on the Expenditure-Based Incentive.....	230
	PART III: EVIDENCE ON FISCAL INCENTIVES	232

6	An Empirical Examination of the Effects of Fiscal Incentives	233
6.1	Data and Methodology.....	233
6.1.1	Data.....	234
6.1.2	Econometric Challenges	239
6.1.3	Model Specification and Empirical Approach	243
6.2	Results.....	249
6.2.1	Empirical Findings and Regression Diagnostics.....	249
6.2.2	Fiscal Incentives and Capital Expenditure	254
6.3	Robustness Checks.....	260
6.3.1	Static Model.....	260
6.3.2	Contemporaneous Estimation.....	262
6.3.3	Determinants of Regional Indebtedness	265
7	The Impact of Germany’s Federal Structures on Growth-Enhancing Measures.....	268
7.1	The Incentive Compatibility of German Fiscal Federalism	268
7.1.1	Hypotheses 1 and 2 – Revenue-Based Incentive.....	271
7.1.2	Hypotheses 3 and 4 – Fiscal Discipline.....	272
7.1.3	Hypothesis 5 – Expenditure-Based Incentive.....	275
7.1.4	Main Research Question.....	276
7.2	Implications of the New Regulations From 2020.....	280
7.3	Discussion of Challenges and Reform Options	284
7.3.1	A Glance at Legislative Structures	284
7.3.2	Status Quo	287
7.3.3	Challenges Resulting From Debt and Demographic Change...	291
7.3.4	Promoting Public Investment.....	293
8	Conclusion.....	297
8.1	Summary	297
8.2	Contributions and Restrictions.....	301
8.3	Further Research	303
	References	306
	Legal Directory.....	347
	A. Directory of Laws	347
	B. Directory of Case Law	348
	Appendix	349

A. Figures.....	349
B. Tables	352
C. Variables	364