ECONSTOR
Make Your Publications Visible.

A Service of
ZBW
Leibniz-Informationszentrum Wirtschaft
Leibniz Information Centre for Economics

Gründler, Klaus; Potrafke, Niklas; Rochell, Aurel

Article

Divided Government in den Vereinigten Staaten von Amerika: Was bedeutet das für die Wirtschaft?

ifo Schnelldienst

Provided in Cooperation with:
Ifo Institute – Leibniz Institute for Economic Research at the University of Munich

Suggested Citation: Gründler, Klaus; Potrafke, Niklas; Rochell, Aurel (2023) : Divided Government in den Vereinigten Staaten von Amerika: Was bedeutet das für die Wirtschaft?, ifo Schnelldienst, ISSN 0018-974X, ifo Institut - Leibniz-Institut für Wirtschaftsforschung an der Universität München, München, Vol. 76, Iss. 01, pp. 34-38

This Version is available at:
https://hdl.handle.net/10419/272086

Standard-Nutzungsbedingungen:

Die Dokumente auf EconStor dürfen zu eigenen wissenschaftlichen Zwecken und zum Privatgebrauch gespeichert und kopiert werden.

Sie dürfen die Dokumente nicht für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, öffentlich zugänglich machen, vertreiben oder anderweitig nutzen.

Sofern die Verfasser die Dokumente unter Open-Content-Lizenzen (insbesondere CC-Lizenzen) zur Verfügung gestellt haben sollten, gelten abweichend von diesen Nutzungsbedingungen die in der dort genannten Lizenz gewährten Nutzungsrechte.

Terms of use:

Documents in EconStor may be saved and copied for your personal and scholarly purposes.

You are not to copy documents for public or commercial purposes, to exhibit the documents publicly, to make them publicly available on the internet, or to distribute or otherwise use the documents in public.

If the documents have been made available under an Open Content Licence (especially Creative Commons Licences), you may exercise further usage rights as specified in the indicated licence.

WWW.ECONSTOR.EU

Mitglied der Leibniz-Gemeinschaft

Klaus Gründler, Niklas Potrafke und *Aurel Rochell*

Divided Government in den Vereinigten Staaten von Amerika: Was bedeutet das für die Wirtschaft?

IN KÜRZE

Die Zwischenwahlen des US-Kongresses im November 2022 haben die Mehrheitsverhältnisse in den Vereinigten Staaten verändert. Zwar konnten die Demokraten ihre Mehrheit im Senat verteidigen. Doch haben seit Januar 2023 nun die Republikaner eine Mehrheit im Repräsentantenhaus. Der demokratische Präsident Joe Biden kann nicht mehr »durchregieren«, wie es ihm noch in den ersten beiden Jahren seiner Präsidentschaft möglich war. Entstanden ist ein sogenanntes *divided government*. Fraglich ist, was dies für die wirtschaftliche Entwicklung der Vereinigten Staaten bedeutet. Ein solches *divided government* ist in den Vereinigten Staaten historisch nicht unüblich. Die vorliegende Studie bereitet wirtschaftliche Kennzahlen wie das Wirtschaftswachstum unter *divided governments* und *unified governments* (Präsident und die Mehrheit der Abgeordneten in beiden Kongress-Kammern gehören der gleichen Partei an) seit dem Jahr 1861 auf. Die Ergebnisse zeigen, dass es bei wesentlichen wirtschaftlichen Kennzahlen Unterschiede zwischen *divided governments* und *unified governments* gab.

Im November 2022 fanden Zwischenwahlen zum US-amerikanischen Kongress statt. In beiden Kammern des Kongresses, dem Repräsentantenhaus und dem Senat, wurde die Zusammensetzung der Abgeordneten neu bestimmt. Diese Zwischenwahlen werden oft als Stimmungstest für den regierenden Präsidenten und seine Partei verstanden und führten in der Vergangenheit vermehrt zur Entstehung eines *divided government*. Präsident Joe Biden und seine demokratische Partei standen vor den Zwischenwahlen massiv unter Druck. Die Inflation hatte in den Vereinigten Staaten wie in vielen Teilen der Welt im Jahr 2022 einen Höchststand seit Jahrzehnten erreicht. Darüber hinaus hatte der frühere US-Präsident Donald Trump viele republikanische Kandidatinnen und Kandidaten im Wahlkampf unterstützt und wollte einen Erfolg der Republikaner bei den Zwischenwahlen nutzen, um seine Präsidentschaftskandidatur bestmöglich vorzubereiten. Der große Erfolg für die Republikaner blieb bei den Zwischenwahlen jedoch aus. Im Senat konnten die Demokraten ihre Mehrheit mit 51 zu 49 Sitzen verteidigen. Im Repräsentantenhaus haben nun hingegen die Republikaner mit 222 zu 213 Sitzen eine Mehrheit. Zuvor gab es auch im Repräsentantenhaus eine Mehrheit der Demokraten. Präsident Joe Biden konnte mit einem *unified government* regieren. Seit dem 3. Januar 2023 sind die frisch gewählten Abgeordneten im Amt. Es gibt erneut ein sogenanntes *divided government.*

Eine wesentliche Frage ist, was diese Verschiebung der Machtverhältnisse im US-Kongress für die Wirtschaft der Vereinigten Staaten und somit für den Rest der Welt bedeuten wird. Das weiß niemand punktgenau. Zur Einschätzung dieser Frage können jedoch historische wirtschaftliche Entwicklungen unter *unified* und *divided governments* verglichen werden. In dieser Studie untersuchen wir, wie sich die US-Wirtschaft in der Vergangenheit unter *unified government* und den verschiedenen Formen des *divided government* entwickelt hat. Wir bereiten deskriptive Statistiken für wirtschaftliche Kennzahlen wie das Wirtschaftswachstum unter *divided government* und unified government seit dem Jahr 1861 auf.

THEORIE UND FRÜHERE EMPIRISCHE ARBEITEN

Wie *divided government* auf die Wirtschaftspolitik und wirtschaftliche Kennzahlen wie das Wirtschaftswachstum wirken sollte, ist theoretisch nicht eindeutig. Einerseits könnten die geteilten Machtverhältnisse unter *divided government* die Staatstätigkeit ausweiten, weil teure Kompromisse geschlossen werden müssen (*common pool problem*). Wenn die Demokraten weiterhin die im Kongress zustimmungspflichtigen Gesetze erlassen bekommen möchten, dann müssen sie auf die Republikaner zugehen. Die Republikaner wissen wiederum um ihre Machtposition und könnten sich ihre Zustimmung im Kongress teuer erkaufen lassen, indem die Demokraten beispielsweise auch Gesetze erlassen, die sich die Republikaner wünschen. Im Ergebnis könnten die Staatsausgaben steigen. Mit diesen höheren Staatsausgaben kurbelt der Staat die gesamtwirtschaftliche Nachfrage an. In der kurzen Frist wächst die Wirtschaft. Andererseits könnte das *divided governmen*t zu einer Blockade im Kongress führen. Es geht nichts mehr voran, weil sich Republikaner und Demokraten gegenseitig bei ihren Vorhaben blockieren. So könnten die Staatsausgaben gar sinken,

die gesamtwirtschaftliche Nachfrage reduziert werden und das kurzfristige Wachstum sinken. Auf US-Bundesstaatenebenen sind Auswirkungen von *divided government* umfassend anhand von Paneldaten untersucht worden (z.B. Alt und Lowry 1994; Bjørnskov und Potrafke 2013; Bernecker 2016; Buchheim und Fretz 2020). Auf nationaler Ebene, wo die Auswirkungen vermutlich wesentlich stärker zu Buche schlagen, gibt es bislang jedoch nur wenige Arbeiten. Diese Arbeiten zeigen, dass unter *unified government* beispielsweise mehr bedeutende Gesetze im Kongress verabschiedet wurden als unter *divided government* (Ansolabehere et al. 2018). Zudem wurden in der Mitte des 20. Jahrhunderts unter geteilter Kontrolle des Kongresses mehr Gelder an US-Bundesbehörden vergeben sowie höhere Defizite im Staatshaushalt generiert (McCubbins 2019). Unterschiede in der Höhe der Steuereinnahmen im selben Zeitraum waren ebenso primär von der Kontrolle des Kongresses abhängig (Cox und McCubbins 2019). Der Einfluss des *divided government* auf die US-Handelspolitik wurde vermehrt empirisch untersucht; die Ergebnisse lassen kein klares Muster erkennen (Karol 2000).

DATEN UND DESKRIPTIVE STATISTIKEN

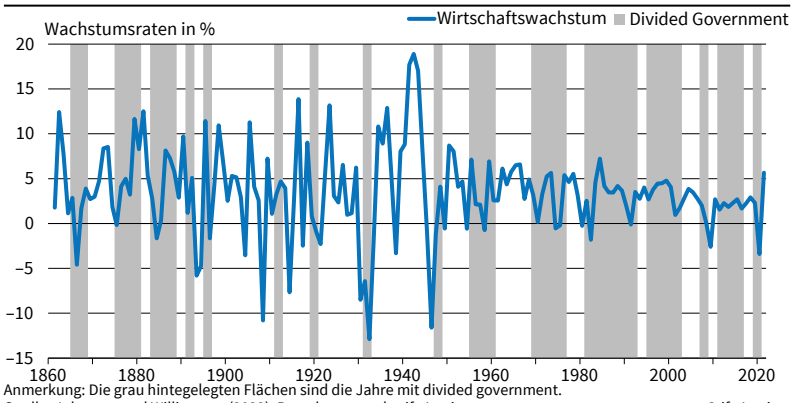
Für unsere Studie verwenden wir Datenreihen von 1861 bis einschließlich 2021. Daten zum Wirtschaftswachstum sowie zum Verbraucherpreisindex in den USA erhalten wir von Johnston und Williamson (2022). Zur Erstellung einer Zeitreihe für die Arbeitslosenquote kombinieren wir Daten von Mitchell (1993) mit Daten des U.S. Bureau of Labor Statistics. Für die Arbeitslosenquote liegen somit Daten ab dem Jahr 1890 vor. Unsere Daten zu den jährlichen Ausgaben und Einnahmen der Regierung (gemessen als Prozentsatz des GDP) stammen vom Bureau of the Census (1975) sowie dem Government Printing Office.

Im Zeitraum 1861 bis 2021 entsprach die US-Regierung in 89 Jahren einem *unified government* (weiß hinterlegt in Abb. 1) und in 72 Jahren einer Form des *divided government* (grau hinterlegt in Abb. 1). Seit dem Ende des Zweiten Weltkrieges sind *divided governments* deutlich häufiger aufgetreten als zuvor, so dass weniger als 40% der Präsidenten in der Nachkriegszeit mit Mehrheiten ihrer Partei in beiden Kammern des Kongresses regierten. Darüber hinaus sind *divided governments* beinahe doppelt so häufig nach Zwischenwahlen wie nach den Präsidentenwahlen aufgetreten. Die amerikanische Wählerschaft hat die Zwischenwahlen also oft im Sinne eines Korrektivs genutzt und verhindert, dass eine Partei länger im Weißen Haus und dem Kongress regieren konnte. Vor dem Hintergrund dieser Entwicklungen sind die Ergebnisse der Zwischenwahlen im November 2022 nicht außergewöhnlich.

Zwischen 1861 und 2021 betrug das Wirtschaftswachstum unter *unified governments* durchschnittlich etwa 4,2% und unter *divided governments* etwa

Abb. 1

Wirtschaftswachstum und Divided Governments, 1861–2021



Anmerkung: Die grau hintegelegten Flächen sind die Jahre mit divided government.
Quelle: Johnston und Williamson (2022); Berechnungen des ifo Instituts.

© ifo Institut

2,6% pro Jahr (vgl. Abb. 2). Die Differenz von 1,6 Prozentpunkten zwischen diesen Wachstumsraten ist statistisch signifikant. Im Gegensatz dazu sind Differenzen in der Inflationsrate und der Arbeitslosenquote zwischen Perioden mit *divided governments* und *unified governments* gering und statistisch nicht signifikant (vgl. Abb. 3 und 4). Die Einnahmen und Ausgaben der Regierung lagen unter *divided governments* etwa 3,8 bzw. 3,2 Prozentpunkte über den Einnahmen und Ausgaben unter *unified governments* (vgl. Abb. 5 und 6). Diese Unterschiede sind wiederum statistisch signifikant. Beschränken wir unsere Analyse auf Regierungen nach 1945, verändern sich diese Ergebnisse qualitativ nicht. Im Zeitraum nach Ende des Zweiten Weltkrieges sind die Differenzen im Wirtschaftswachstum und den Staatsfinanzen allerdings geringer.

Innerhalb der Gruppe der *divided governments* lassen sich drei Typen unterscheiden: Ein im Vergleich zur Partei des US-Präsidenten parteipolitisch mehrheitlich anders dominiertes Repräsentantenhaus, ein parteipolitisch mehrheitlich anders dominierter Senat und ein parteipolitisch mehrheitlich anders dominierter Kongress im Ganzen (sowohl Repräsentantenhaus als auch Senat). Das Repräsentantenhaus kann eigenständig Initiativen bei Haushalts- und Steuergesetzen ergreifen und hat einige Kontrollfunktionen gegenüber dem Präsidenten. Der Senat kann bei Haushalts- und Steuergesetzen nicht eigenständig initiativ werden, besitzt aber mehr Kontrollfunktionen als das Repräsentantenhaus. Die drei Typen des *divided government* könnten durchaus unterschiedlich mit wirtschaftlichen Kennzahlen korrelieren.

Unsere Datenreihen legen in der Tat nahe, dass sich das Wirtschaftswachstum sowie der Staatshaushalt unter den drei Typen von *divided governments* unterschiedlich entwickelt hat. Das historisch niedrigere Wirtschaftswachstum unter *divided governments* wird in erster Linie von den geringen Wachstumsraten in Jahren mit parteipolitisch mehrheitlich anders dominiertem Repräsentantenhaus getrieben (so wie es jetzt seit Januar 2023 in den USA der Fall ist). Die Einnahmen und Ausgaben des Staates entsprachen in Jahren

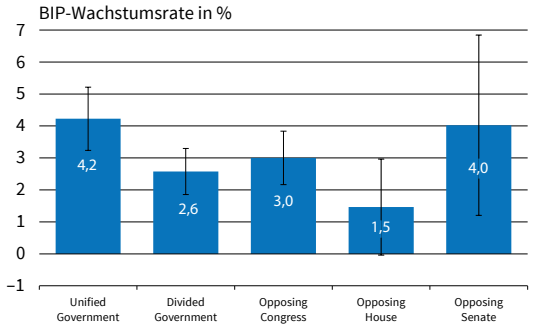
mit einem parteipolitisch mehrheitlich anders dominierten Kongress durchschnittlich 14,1 bzw. 15,6% des GDP und lagen damit etwa 5,8 Prozentpunkte bzw. 4,8 Prozentpunkte über den Einnahmen- und Ausgabenquoten in Jahren unter *unified governments*. Im Gegensatz dazu haben sich die Einnahmen und Ausgaben geringfügiger von den Einnahmen und Ausgaben unter *unified governments* unterschieden, wenn nur eine der beiden Parlamentskammern parteipolitisch mehreinheitlich anders als der Präsident dominiert war. Dies widerspricht einem positiven Zusammenhang zwischen *divided government* und höheren Staatsausgaben (McCubbins 2019). Beschränken wir allerdings unseren Beobachtungszeitraum auf die Zeit nach dem Zweiten Weltkrieg, finden wir ebenso, dass die Ausgabenquoten mit 21,7% unter geteilter Kontrolle des Kongresses um 2,9 Prozentpunkte höher als unter *unified governments* (18,8%) waren.

PARTISAN POLITICS

In der politökonomischen Forschung wird ebenso untersucht, ob die parteipolitische Zusammensetzung von Regierungen die Wirtschaftspolitik und wirtschaft-

Abb. 2

Mittelwertvergleiche: Wirtschaftswachstum unter Divided und Unified Governments, 1861–2021

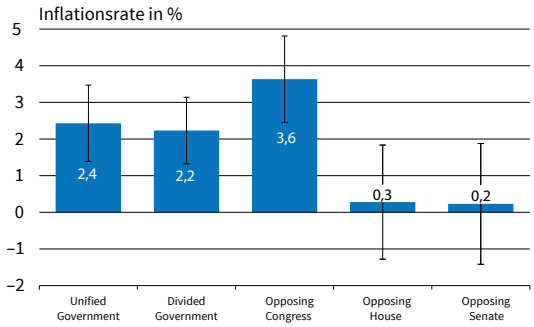


Quelle: Johnston und Williamson (2022); Berechnungen des ifo Instituts.

© ifo Institut

Abb. 3

Mittelwertvergleiche: Inflation unter Divided und Unified Governments, 1861–2021

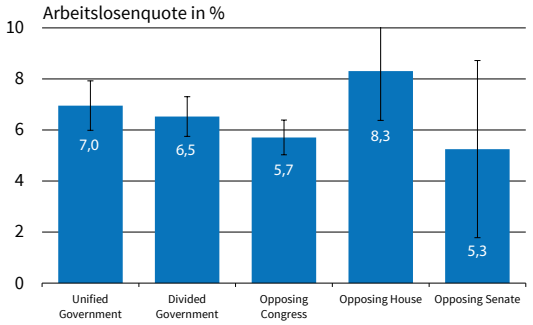


Quelle: Johnston und Williamson (2022); Berechnungen des ifo Instituts.

© ifo Institut

Abb. 4

Mittelwertvergleiche: Arbeitslosenquote unter Divided und Unified Governments, 1861–2021

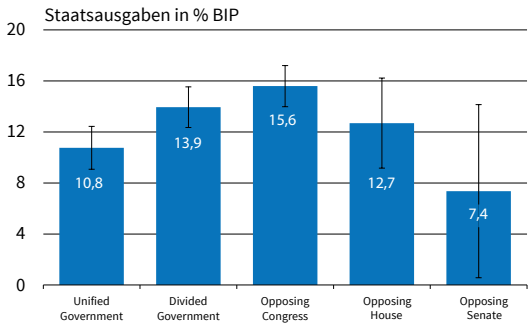


Quelle: Mitchell (1993); U.S. Bureau of Labor Statistics Berechnungen des ifo Instituts.

© ifo Institut

Abb. 5

Mittelwertvergleiche: Staatsausgaben unter Divided und Unified Governments, 1861–2021

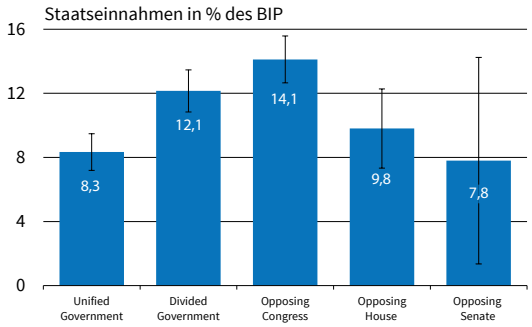


Quelle: Bureau of the Census (1975); Government Printing Office; Berechnungen des ifo Instituts.

© ifo Institut

Abb. 6

Mittelwertvergleiche: Staatseinnahmen unter Divided und Unified Governments, 1861–2021

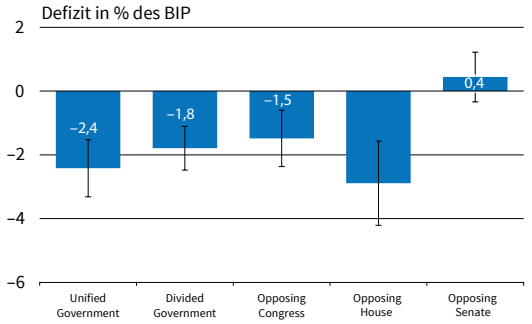


Quelle: Bureau of the Census (1975); Government Printing Office; Berechnungen des ifo Instituts.

© ifo Institut

Abb. 7

Mittelwertvergleiche: Haushaltsdefizite unter Divided und Unified Governments, 1861–2021

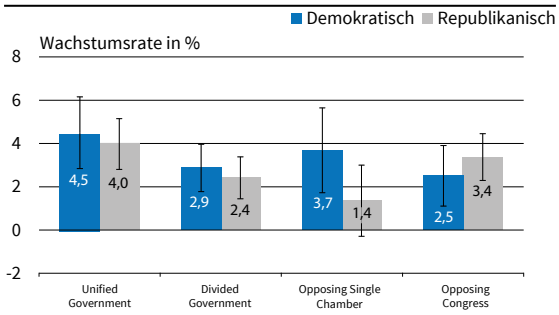


Quelle: Bureau of the Census (1975); Government Printing Office; Berechnungen des ifo Instituts.

© ifo Institut

Abb. 8

Mittelwertvergleiche: Wirtschaftswachstum unter Divided und Unified Governments und Demokratischen und Republikanischen Präsidenten, 1861–2021

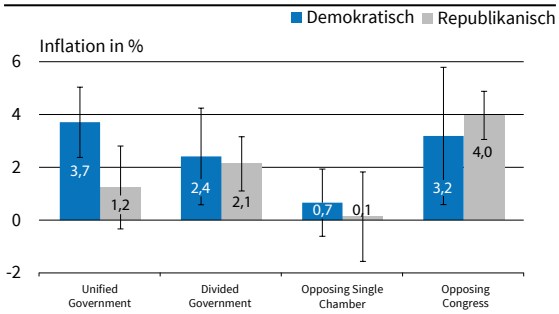


Quelle: Johnston und Williamson (2022); Berechnungen des ifo Instituts.

© ifo Institut

Abb. 9

Mittelwertvergleiche: Inflation unter Divided und Unified Governments und Demokratischen und Republikanischen Präsidenten, 1861–2021

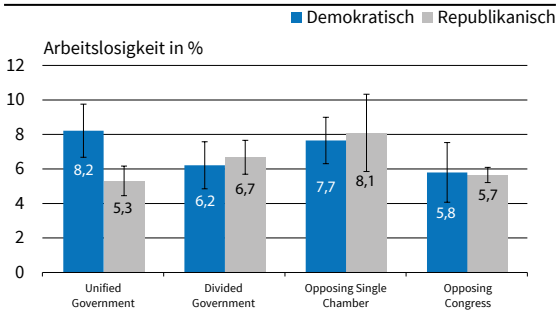


Quelle: Johnston und Williamson (2022); Berechnungen des ifo Instituts.

© ifo Institut

Abb. 10

Mittelwertvergleiche: Arbeitslosenquote unter Divided und Unified Governments und Demokratischen und Republikanischen Präsidenten, 1890–2021

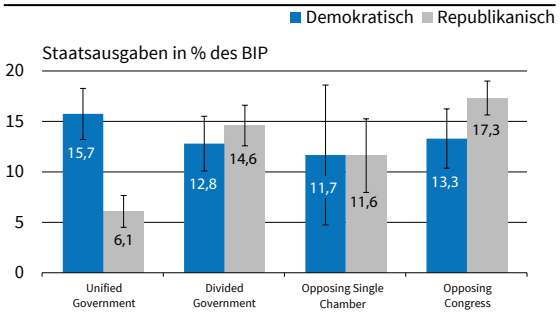


Quelle: Mitchell (1993); U.S. Bureau of Labor Statistics; Berechnungen des ifo Instituts.

© ifo Institut

Abb. 11

Mittelwertvergleiche: Staatsausgaben unter Divided und Unified Governments und Demokratischen und Republikanischen Präsidenten, 1861–2021

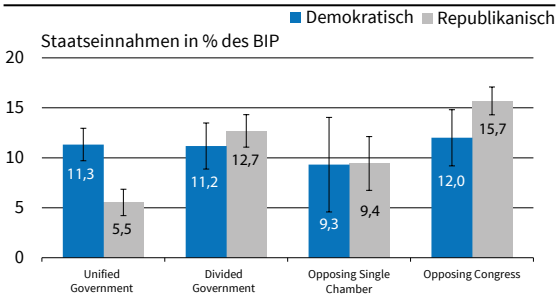


Quelle: Bureau of the Census (1975); Government Printing Office; Berechnungen des ifo Instituts.

© ifo Institut

Abb. 12

Mittelwertvergleiche: Staatseinnahmen unter Divided und Unified Governments und Demokratischen und Republikanischen Präsidenten, 1861–2021

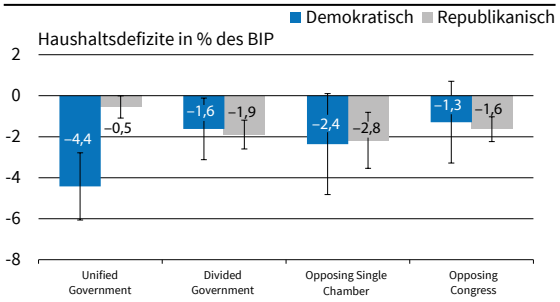


Quelle: Bureau of the Census (1975); Government Printing Office; Berechnungen des ifo Instituts.

© ifo Institut

Abb. 13

Mittelwertvergleiche: Haushaltsdefizite unter Divided und Unified Governments und Demokratischen und Republikanischen Präsidenten, 1861–2021



Quelle: Bureau of the Census (1975); Government Printing Office; Berechnungen des ifo Instituts.

© ifo Institut

liche Kennzahlen wie das Wirtschaftswachstum beeinflusst. Die Partisan-Theorien beschreiben, dass linke Regierungen expansivere Wirtschaftspolitiken betreiben als rechte Regierungen (Hibbs 1977; Chappell und Keech 1986; Alesina 1987). Unter expansiven Wirtschaftspolitiken werden beispielsweise Erhöhungen von Staatsausgaben verstanden. Damit verbunden sind Auswirkungen auf wirtschaftliche Kennzahlen wie das Wirtschaftswachstum und Inflation, die in der kurzen Frist durch expansive Fiskal- und Geldpolitik steigen. In den Vereinigten Staaten war das Wirtschaftswachstum unter Demokratischen Präsidenten insbesondere nach dem Zweiten Weltkrieg höher als unter Republikanischen Präsidenten (z.B. Blinder und Watson 2016; Pastor und Veronesi 2020; Cahan und Potrafke 2021; Fair 2021). Unsere Datenreihen unterstützen die Partisan-Theorien. Das Wirtschaftswachstum lag in den vergangenen 160 Jahren unter Demokratischen Präsidenten durchschnittlich etwa 0,69 Prozentpunkte über dem Wirtschaftswachstum unter Republikanischen Präsidenten. Im gleichen Zeitraum waren die Einnahmen und Ausgaben des Staates (in % des GDP) unter Demokratischen Präsidenten circa 2,2 bzw. 4,3 Prozentpunkte höher.

Ein *divided government* kann parteipolitisch motivierte Wirtschaftspolitik konterkarieren (Alesina und Rosenthal 1996). Wir untersuchen deshalb im nächsten Schritt, ob sich die wirtschaftspolitischen Kennzahlen unter demokratischen und republikanischen Präsidenten unter *divided governments* und *unified governments* unterscheiden (vgl. Abb. 8 bis 13). Perioden unter *unified governments* waren von höheren Wachstumsraten und Staatsausgaben sowie Einnahmen unter Demokratischen Präsidenten gekennzeichnet. Dies ist ebenso zutreffend in Perioden, in denen nur eine Kammer des Kongresses parteipolitisch nicht der Partei des Präsidenten angehörte. Im Gegensatz dazu zeigt sich, dass in Jahren mit einem parteipolitisch anders dominierten Kongress Demokratische Präsidenten niedrigere Wachstumsraten (0,87 Prozentpunkte) und niedrigere Ausgaben- und Einnahmenquoten (4,0 bzw. 3,7 Prozentpunkte) als Republikanische Präsidenten erfuhren. Diese Ergebnisse legen nahe, dass in der Vergangenheit die Opposition bei Kontrolle beider Kammern des Kongresses die politische Entscheidungsfindung beeinflussen und der Parteipolitik des Präsidenten entgegenwirken konnte.

SCHLUSSFOLGERUNGEN

Die US-amerikanische Wirtschaft ist in der Vergangenheit unter geteilten Mehrheitsverhältnissen in der Regierung langsamer gewachsen als unter einheitlichen Mehrheitsverhältnissen. Die Staatstätigkeit weitete sich in Zeiten eines *divided government* aus, insbesondere unter Regierungen mit einem parteipolitisch anders dominierten Kongress. Auch die Umsetzung parteipolitisch motivierter Wirtschaftspolitik war in der Vergangenheit abhängig von der Zusammensetzung der Parlamentskammern. So konterkarierten *divided governments* im Durchschnitt die parteipolitisch motivierte Wirtschaftspolitik der Präsidenten.

Projiziert man diese historischen Trends auf die anstehende Regierungsperiode, so ist ein Rückgang des wirtschaftlichen Wachstums aufgrund der Übernahme des Repräsentantenhauses durch die Republikaner erwartbar. Ebenso könnte es zu einem Rückgang der unter Demokraten üblicherweise expansiven Wirtschaftspolitik kommen, da die Republikaner mit ihrer Mehrheit im Repräsentantenhaus die politische Entscheidungsfindung beeinflussen können. Inwiefern sich diese historischen Muster wiederholen, wird sich in den nächsten zwei Jahren zeigen.

REFERENZEN

Alesina, A. (1987), »Macroeconomic Policy in a Two-Party System as a Repeated Game«, *Quarterly Journal of Economics* 102, 651–678.

Alesina, A. und H. Rosenthal (1996), »A Theory of Divided Government«, *Econometrica* 64, 1311–1341.

Alt, J. E. und R. C. Lowry (1994), »Divided Government, Fiscal Institutions, and Budget Deficits: Evidence from the States«, *American Political Science Review* 88, 811–828.

Ansolabehere, S., M. Palmer und B. Schneer (2018), »Divided Government and Sig-nificant Legislation: A History of Congress from 1789 to 2010«, *Social Science History* 42, 81–108.

Bernecker, A. (2016), »Divided We Reform? Evidence from US Welfare Policies«, *Journal of Public Economics* 142, 24–38.

Bjørnskov, C. und N. Potrafke (2013), »The Size and Scope of Government in the US States: Does Party Ideology Matter?«, *International Tax and Public Finance* 20, 687–714.

Blinder, A. S. und M. W. Watson (2016), »Presidents and the US Economy: An Econometric Exploration«, *American Economic Review* 106, 1015–1045.

Buchheim, L. und S. Fretz (2020), »Parties, Divided Government, and Infrastructure Expenditures: Evidence from US States, *European Journal of Political Economy* 61, 101817.

Bureau of the Census (1975), *Bicentennial Edition: Historical Statistics of the United States, Colonial Times to 1970* – Part 2, U.S. Governments Printing Office, Washington.

Cahan, D. und N. Potrafke (2021), »The Democrat-Republican Presidential Growth Gap and the Partisan Balance of the State Governments«, *Public Choice* 189, 577–601.

Chappell, H. W. Jr. und W. R. Keech (1986), »Party Differences in Macroeconomic Pol-icies and Outcomes«, *American Economic Review* 76, 71–74.

Cox, G.W. und M. D. McCubbins (2019), »Divided Control of Fiscal Policy«, in: G. W. Cox und S. Kernell (Hrsg.), *The Politics of Divided Government*, Routledge, New York, 155–178.

Fair, R. (2021), »Are Stock Returns and Output Growth Higher Under Democrats?«, Working Paper.

Hibbs, D. A. Jr. (1977), »Political Parties and Macroeconomic Policy«, *American Political Science Review* 71, 1467–1487.

Johnston, L. und S. H. Williamson (2022), What Was the U.S. GDP Then? Measuring-Worth.

Karol, D. (2000), »Divided Government and U.S. Trade Policy: Much Ado About Noth-ing?«, *International Organization* 54, 825–844.

McCubbins, M. D. (2019), »Government on Lay-Away: Federal Spending and Deficits Under Divided Party Control«, in: G. W. Cox und S. Kernell (Hrsg.), *The Politics of Divided Government*, Routledge, New York, 113–154.

Mitchell, B. R. (1993), International Historical Statistics – The Americas 1750-1988, Stockton Press, New York.

Pástor, L. und P. Veronesi (2020), »Political Cycles and Stock Returns«, *Journal of Political Economy* 128, 4011–4045.

Potrafke, N. (2017), »Partisan Politics: The Empirical Evidence from OECD Panel Studies«, *Journal of Comparative Economics* 45, 712–750.

Potrafke, N. (2018), »Government Ideology and Economic Policy-Making in the United States – Survey«, *Public Choice* 174, 145–207.