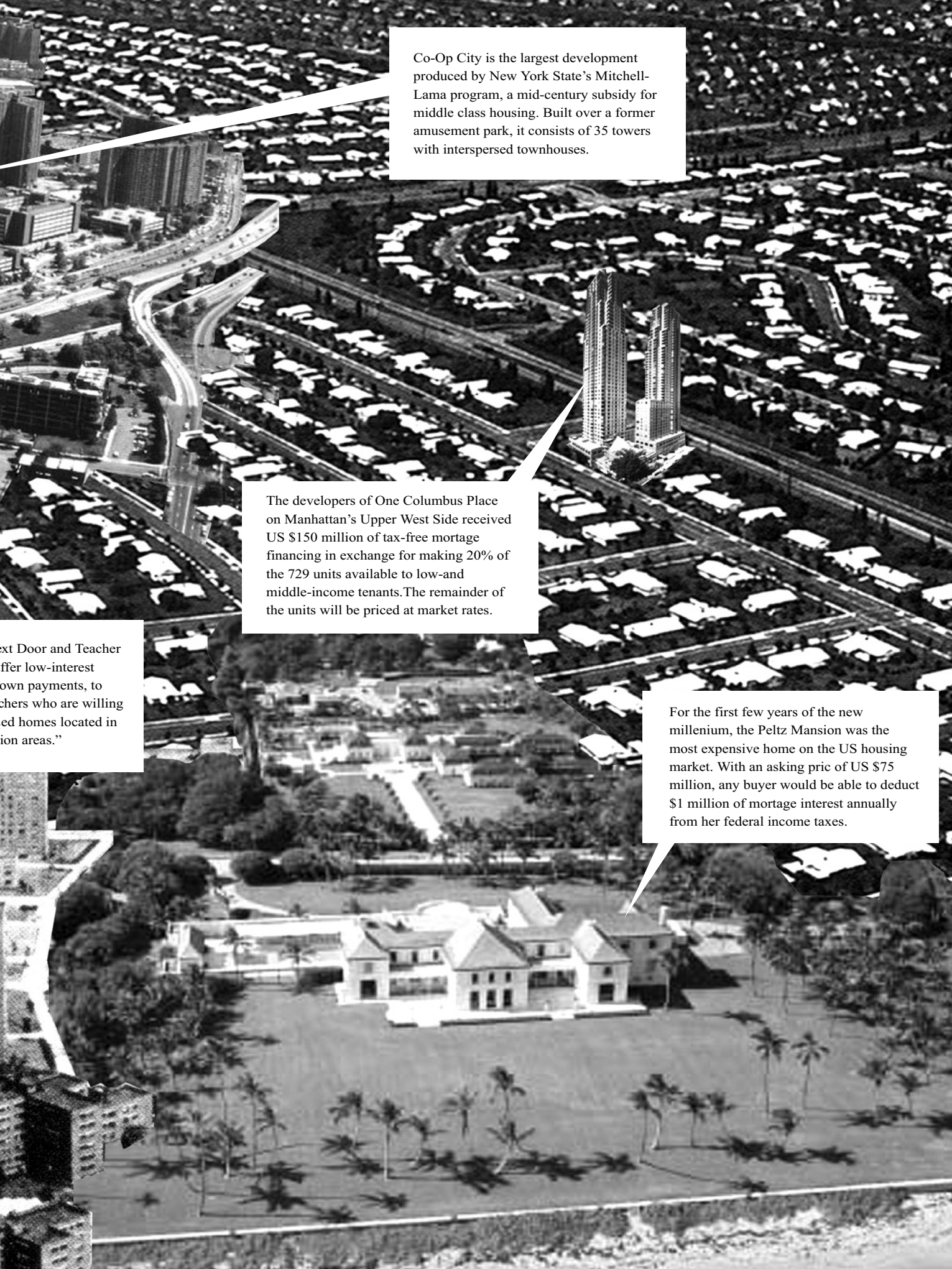


Levittown, with 17,400 houses built over 4,000 acres, was made possible by cheap mortgage financing for homebuyers provided by the US government's Federal Housing Authority, Veteran's Administration, and Federal National Mortgage Corporation.

Completed in 1955 by the New York City Housing Authority, the Van Dyck Houses received federal subsidies for construction, and, eventually, for operation. Current residents pay 30% of their income in rent and are required to comply with a lengthy list of requirements.

The federal Officer Next Door programs offer mortgages, with \$100 down, to police officers and teachers to move into repossessed designated "revitalization" areas.

**A view of the Subsidized Landscape**  
\*\*\*featuring a wide variety of subsidized structures\*\*\*



Co-Op City is the largest development produced by New York State's Mitchell-Lama program, a mid-century subsidy for middle class housing. Built over a former amusement park, it consists of 35 towers with interspersed townhouses.

The developers of One Columbus Place on Manhattan's Upper West Side received US \$150 million of tax-free mortgage financing in exchange for making 20% of the 729 units available to low-and middle-income tenants. The remainder of the units will be priced at market rates.

Next Door and Teacher offer low-interest down payments, to teachers who are willing to buy homes located in high-cost areas."

For the first few years of the new millennium, the Peltz Mansion was the most expensive home on the US housing market. With an asking price of US \$75 million, any buyer would be able to deduct \$1 million of mortgage interest annually from her federal income taxes.

# Imagining the Subsidized Landscape

By CUP In

the fall of 2003, the Center for Urban Participation (CUP) produced an exhibition entitled *Urban Renewal: The City without a Ghetto*. The exhibit sought to re-open the debate on urban renewal and slum clearance in the US, and to ask whether this period of urban planning had been justly evaluated, or if it had in fact passed at all.

Public housing, in the iconic form of the high-rise brick tower, is immediately and instantly interpretable to mainstream Americans as the

Im Herbst 2003 hat das Center for Urban Partizipation eine Ausstellung mit dem Titel: *Städtische Erneuerung produziert: Die Stadt ohne Ghetto*. Die Ausstellung hatte zum Ziel, die Debatte um die städtische Erneuerung und die Beseitigung von Elendsvierteln neu zu entfachen und zu hinterfragen ob diese Phase der Städteplanung adäquat evaluiert wurde bzw. ob sie überhaupt schon vorbei sei.

Soziale Wohnblöcke, konisch geformte hohe Steintürme, sind für den durchschnittlichen Amerikaner das architektonische Symbol für eine gescheiterte Sozialpolitik und Not der Städte. Für viele ist der soziale Wohnungsbau die einzige Form subventionierten Wohnens – ein Bild für die Marktverzerrung im ansonsten so „freien“ Immobilienmarkt (Abb. C). Obwohl die Gewinne des sozialen Wohnungsbaus unbestreitbar sind, muss man sie im Zusammenhang mit den Gesamtsubventionen des Immobilienmarktes sehen. Prozentual gesehen ist der soziale Wohnungsbau keinesfalls der wichtigste Punkt auf der Liste der öffentlichen Bauausgaben,

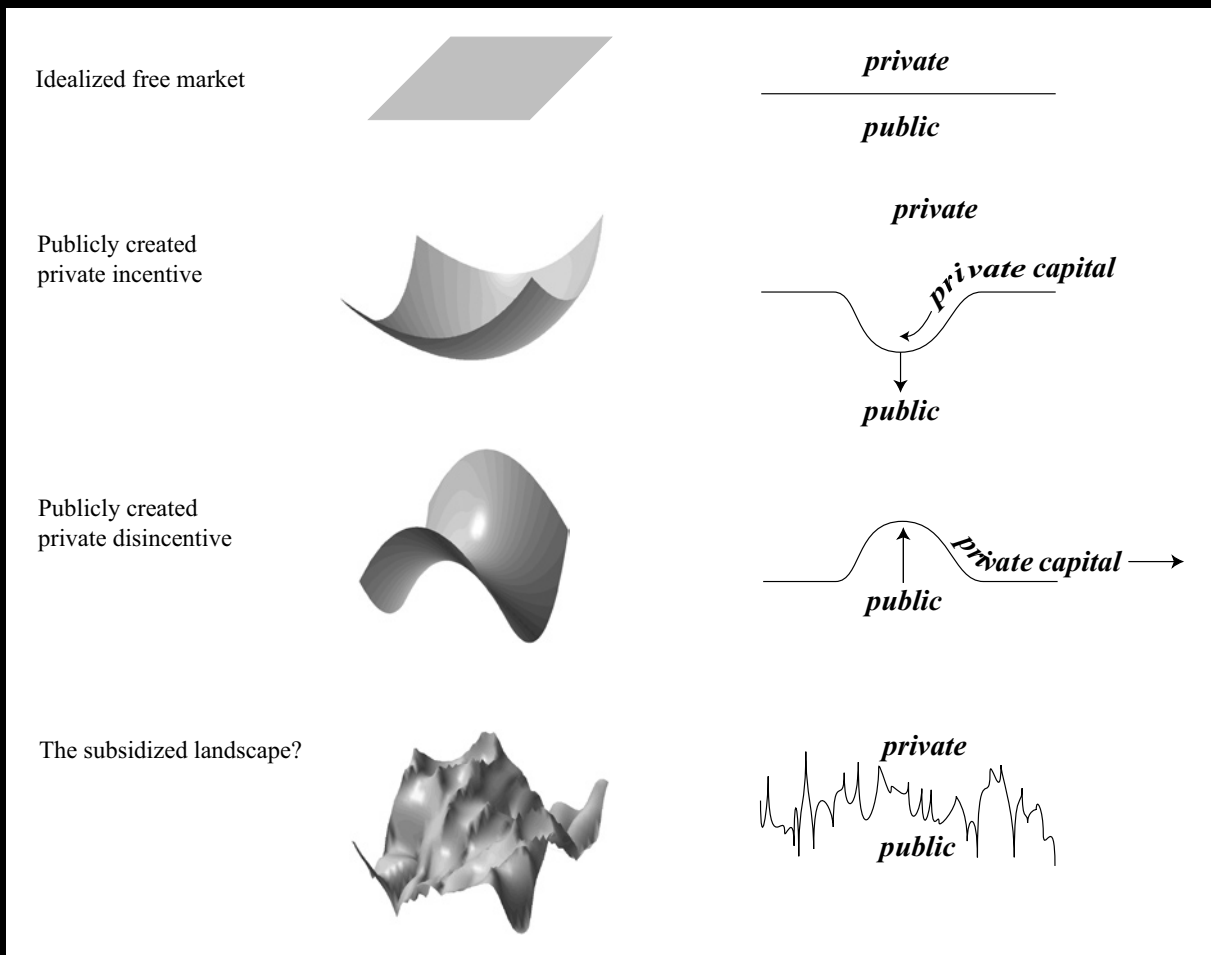


Figure C. The rubber sheet between public and private

*An idealized conception of the relation between public and private spheres holds that they are separated by a strict division: government functions do (or should) not overlap, intersect, or unduly affect goings-on in the private market. However, all private transactions necessarily take place within a set of rules and conditions laid down by the state, rules and conditions that, in a democracy, are theoretically open to public control. Such an idealization of the public-private relationship stands in the way of open and inclusive debates about how a finite sum of public dollars should be used to facilitate the construction of our ideal living environments.*

*This series of geometrical sketches reimagines the rigid division between public and private as a rubber sheet. Like Einstein's theory describing how mass distorts the fabric of spacetime, these sketches attempt to visualize how the actions in the public sphere strategically shape the landscape on which all private transactions play out.*

*For example, the Federal National Mortgage Corporation, usually known as Fannie Mae, was chartered by the US Congress to provide necessary credit in the home mortgage market. Even though Fannie Mae is a private, for-profit organization, the widespread perception that it is backed by the US Treasury draws private investment towards the mortgage market and away from other possible investments. Experts may disagree about whether this constitutes a subsidy, but there is no question that it represents a calculated distortion of the private market by public authority. In the economic context, "distortion" is a word usually reserved for undesirable effects; since Fannie Mae enjoys wide support, it is usually called an "incentive."*

architectural symbol of failed social policy and urban distress – “the projects.” To reexamine this condemning link between project and policy, our exhibition included a video installation addressing the current state of public housing in New York City. We wanted to present the full and ongoing life of these buildings that are more often treated as ominous symbols than actual places to live.

This decision immediately presented a new problem; we worried that a sustained focus on public housing would only reinforce public housing's image as federal intervention personified. To many, public housing is casually thought of as the only form of subsidized housing – an icon of market distortion within an otherwise “free” housing market (Figure C). While the merits of public housing and its administration can be justly debated, it must be treated within the context of the overall housing subsidy picture. Public housing is not the most significant public expenditure in the housing market by percentage of total spending, gross amount, nor in its architectural effects on urban development.

To contextualize public housing within this much larger picture of government subsidization we produced The Subsidized Landscape, a model of a fictional stretch of New York State. To operate the Subsidized Landscape, viewers choose the subsidy they wish to examine, push the corresponding button, and watch 1,000 LEDs animate the streams of money, administration, and non-cash assets as they flow between public agencies, quasi-governmental organizations, private companies, and the New York State developments they help to produce. The model presents fourteen different programs and details their administrative process (Figures B and D).

To most Americans, “subsidization” has acquired a negative coloration; it implies a relationship of dependency, bordering on impropriety. To hear

verglichen mit den Bruttogesamtausgaben. Dies trifft auch zu wenn es um die architektonischen Auswirkungen im Städtebau geht.

Um den sozialen Wohnungsbau im Zusammenhang mit ungleich höheren öffentlichen Subventionen zu sehen, produzierten wir „Die subventionierte Landschaft“, das Modell eines fiktionalen Teiles des Staates New York. Um die „subventionierte Landschaft“ zu bedienen, wählten die Zuschauer eine Subvention, die sie beobachten wollten, drückten den entsprechenden Knopf und sahen zu wie 1.000 LED's den Geldstrom, die Verwaltung und bargeldlosen Vermögenswerte zum Leben erweckten und das Geld zwischen öffentlichen Einrichtungen, pseudo Organisationen der Regierung und den Entwicklungen des Staates New York, die damit unterstützt werden, fließen lies. Das Modell repräsentiert vierzehn unterschiedliche Programme und zeigt deren Verwaltungsprozedere (Abb. B und D).

Für die Amerikaner hat das Wort „Subventionierung“ einen faden Beigeschmack bekommen: Es steht für die Beziehung von Abhängigkeit an der Grenze zur Betrug. Ein hoch subventioniertes Projekt hören, ist ein Projekt, das nach Korruption, Vetternwirtschaft oder, je nach Ansicht auch nach primitivem Liberalismus stinkt.

Aus diesem Zusammenhang heraus haben sich die „Linken“ mit den „Rechten“ verbunden. Anstatt über die Angemessenheit von öffentlichen Subventionen zu diskutieren, haben sich die „Linken“ für eine Kürzung der öffentlichen Subventionen nach ihrem eigenem Modell eingesetzt. Sie verlangen Subventionen für Kapitalgesellschaften und die Erschließungen von Grundstücken abzuschaffen. Begriffe wie

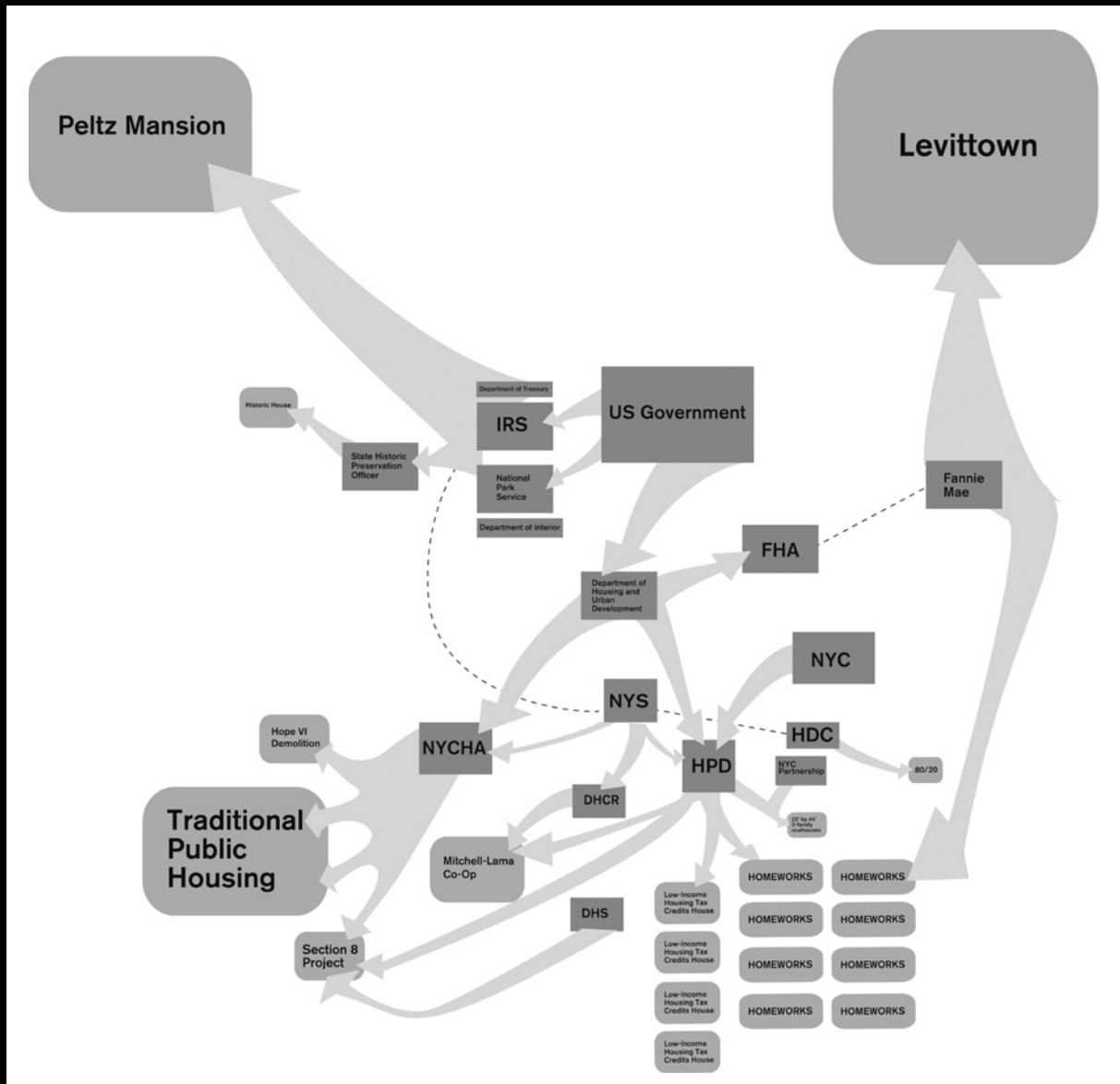


Figure B. Diagram of the Subsidized Landscape: New York City

of a highly subsidized project is to hear of a project that stinks of corruption, government favor, or, depending on who you talk to, softheaded liberalism.

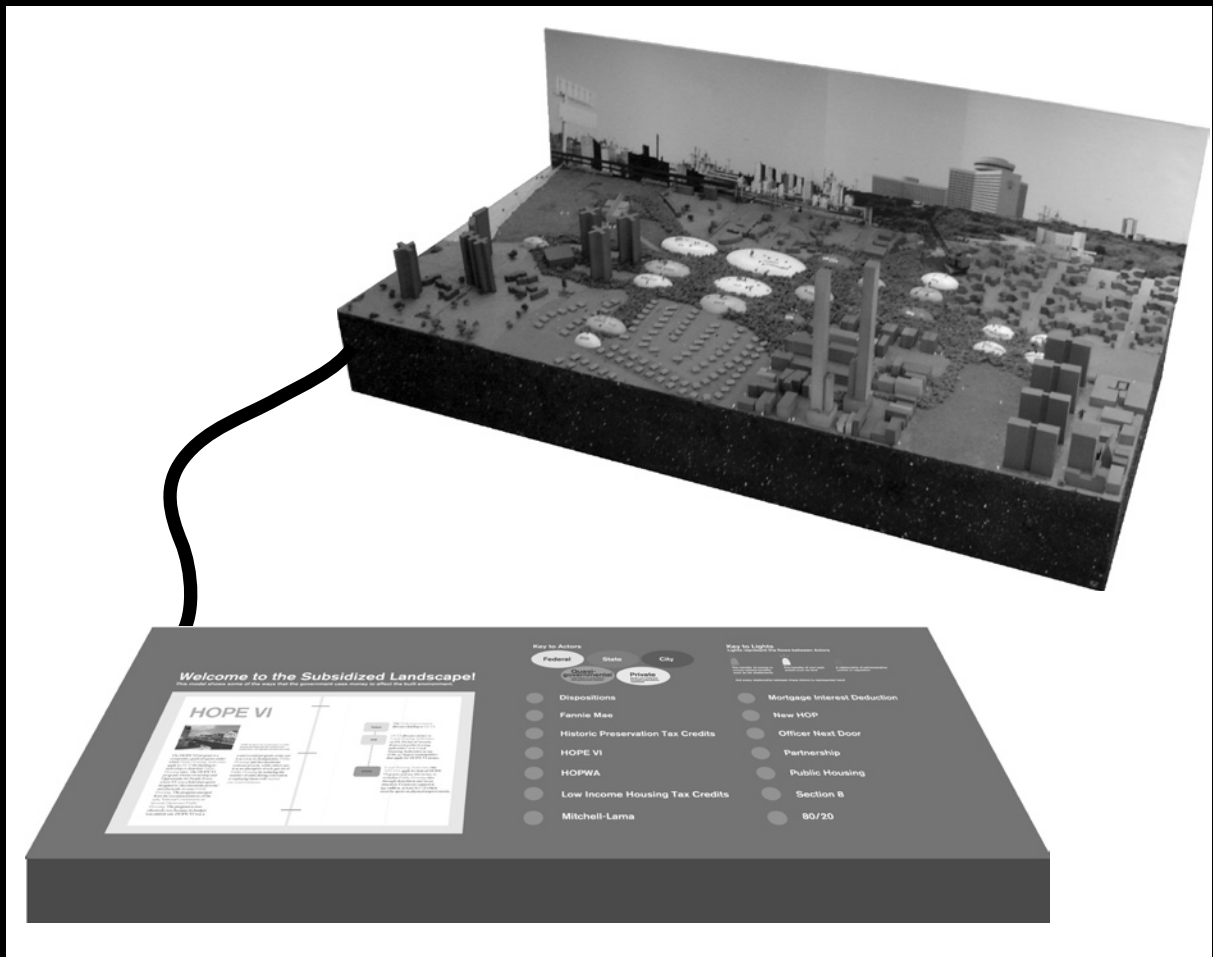
It is in that context that leftists have taken the leap along with the right. Rather than debate the appropriateness of subsidization to achieve social goals, the left has worked for a retrenchment of public subsidy along a different axis, calling for the demise of subsidies for corporations and real estate developers. “Corporate welfare” and “developer subsidies” are now catchphrases of the municipal left.

It follows that one of the key debates in the retrenchment of develop

„Corporate Welfare“ und „Entwicklungs-subventionen sind die neuen Modewörter der urbanen Linken.

Des Weiteren geht es bei den meisten Diskussionen wegen der Kürzungen der Subventionen in den USA um die Definition des Begriffes „Subvention“. Sind Steuererleichterungen Subventionen oder nur Anreize? Bestehen Subventionen notwendigerweise aus Geldtransfers oder können sie auch die Form von festen Vermögenswerten (Land oder Gebäude) oder öffentlichen Bekundungen (offizielle Unterstützung durch die Regierung) annehmen?

So ermöglicht es z. B. die Mortgage Interest Deduc



**Figure D. The Subsidized Landscape**

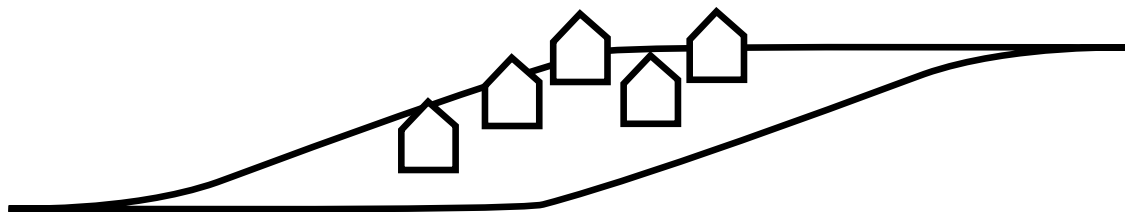
*CUP constructed this interactive diorama to demonstrate the concept of the Subsidized Landscape in an exhibition entitled **Urban Renewal: The City without a Ghetto**. The diorama illustrates fourteen subsidy programs in New York City. Twenty public, quasi-public, and private actors are represented by ovoid bulges. When a user presses a button on the control panel, LEDs animate the money, authority, and non-cash assets – the “funding stream” – that flow between actors that result in urban development.*

*While this version remains a prototype, CUP hopes to further develop technologies for visualizing the Subsidized Landscape. When residents have a clear conception of the government’s role in shaping their environment, they can better take an active role in shaping their government.*

ment subsidies in the US surrounds the definition of the term “subsidy.” Are tax exemptions subsidies or merely incentives? Must a subsidy be monetary or can it take the form of fixed assets (land or buildings) or public perceptions (official government support)?

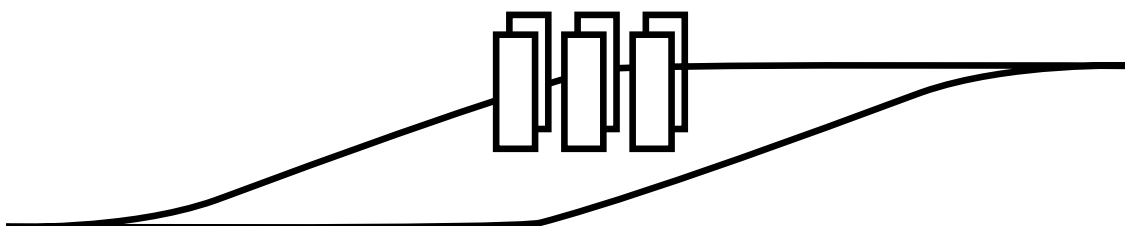
For example, the Mortgage Interest Deduction allows homeowners to deduct up to US\$1 million of interest they pay on their home mortgages from their federal taxes. The total amount of money lost to the federal

tion Hausbesitzern, bis zu US\$ 1 Mill. Zinsen, die sie auf die Hypothek ihres Hauses zahlen müssten, von ihren zu zahlenden Steuern abzuziehen. Der Gesamtbetrag des Geldes, das die Regierung durch dieses Programm jährlich verliert, beläuft sich auf eine Summe, die zwischen US\$ 50 und US\$ 60 Milliarden liegt. Dies entspricht dem zweifachen Jahresbudget des Ministeriums für Bau und Städteentwicklung. Obwohl diese Subventionen allgemein verfügbar sind – jeder, der Zinsen auf sein Haus zahlt kann sie in Anspruch nehmen – erhalten



### FHA Loans

- Subsidies support ownership only
- Historically required to be in “stable” (white) neighborhoods
- No income limits
- No requirements on construction materials or design



### Public Housing

- Subsidies support rental only
- Historically sited in poor urban areas
- Tenant must fall within income limits
- Strict requirements for construction materials and design

**Figure A. The Two Tiers of Postwar US Government Housing Assistance**

government through this program is annually between US\$50 billion and US\$60 billion, nearly twice the annual budget of the Federal Department of Housing and Urban Development. Although this subsidy is technically universal – available to anyone who pays mortgage interest – the 5.65% of taxpayers with incomes above \$100,000 receive 50% of the US\$50 to 60 billion. This means that middle-income and lower-income families actually subsidize private payments on home loans for which the interest alone approaches US\$1,000,000.

5,65% der Steuerzahler mit einem Einkommen von über \$ 100.000 50% der US\$ 50 bis US\$ 60 Milliarden. Dies wiederum bedeutet, dass Familien mit mittlerem und niedrigem Einkommen tatsächlich die privaten Abschlagzahlungen für Häuser mitfinanzieren, deren Zinsen sich allein auf fast US\$ 1000.000 belaufen.

Wenn man dieses Geld als Teil der subventionierten Landschaft sieht, dann ändert dies das Gesamtbild

Considering this uncaptured money as a part of the subsidized landscape dramatically alters the overall picture of housing subsidy in the US. Adding programs like deductions for property taxes, capital gains tax, and the government sponsorship of the housing mortgage system brings the picture closer to reality. The great majority of federal housing resources support middle and upper income housing. Only 20% of federal resources devoted to housing go to direct housing subsidies for the poor. The enlarged context of the landscape reveals how inadequately the red-brick towers of public housing represent "subsidy."

The endpoint of this line of argument is not the end of subsidy as we know it, but, instead, a revision of the subsidized landscape that may help us to think about how a finite sum of public dollars should be used to facilitate the construction of our ideal living environments.

After all, the ideal of homeownership, made possible only through government loans and the construction of a state-devised mortgage finance system, has become a key aspect of American life. And yet, it is public housing that continues to symbolize government intervention, while highways and suburbs have been taken for granted as nearly natural occurrences. Much like the disparate fates of Social Security and "welfare", housing subsidies have developed along separate and unequal tracks, highly segregated by income and race. One track leads to homeownership for Whites, the other to substandard rental housing for Blacks; one is naturalized, the other stigmatized.

This presents a didactic terrain – two separate and unequal planes (Figure A). Our model of the Subsidized Landscape, presenting the flow of money through agencies and the private sector, presents another.

How else can we visualize this landscape? Beyond quantitative questions – how much money does each program get, how many people receive what amount of subsidization and for how long – there are other substantive issues.

The diversity and complexity of the many government-created housing finance schemes such as Low Income Housing Tax Credits or Fannie Mae beg for effective educational representations. How can we visualize the relationship between public and private? How can we visualize the degree of accountability or freedom that each program demands of its owners, developers, and residents? Or the relationship of financial incentives between tenants, investors, developers, and builders?

*CUP is a nonprofit design and education organization based in New York City. The authors of this project are Damon Rich and Rosten Woo. Both live in New York City. For more information on CUP or to book an appearance of the Subsidized Landscape, visit our website at [www.anothercupdevelopment.org](http://www.anothercupdevelopment.org)*

der Immobiliensubventionen in den USA dramatisch. Zusätzliche Programme wie die Reduzierung der Grundsteuer, Vermögenssteuer und Bürgschaften der Regierung innerhalb des Immobiliensystems zeichnen ein weitaus realistischeres Bild. Der Großteil der unterstützenden Gelder der Regierung geht an Haushalte mit mittlerem oder hohem Einkommen. Nur 20% der Unterstützung fließt in arme Haushalte. Sieht man das ganze im Kontext so wird klar, dass die roten Steintürme mit ihren Sozialwohnungen kein adäquates Beispiel für „Subvention“ sind.

Das Ende dieses Streites ist wie wir wissen nicht das Ende der Subvention, sondern stattdessen könnte uns ein Überdenken der subventionierten Landschaft dabei helfen, die begrenzte Summe öffentlicher Dollar sinnvoll einzusetzen, um den Bau eines idealen Lebensumfeldes zu erleichtern.

Letztendlich wurde das Ideal ein Haus zu besitzen, welches durch Regierungskredite und die Bildung eines staatlich unterstützten Systems, das bei der Finanzierung der Hypotheken half, erst möglich war, zu einem Schlüsselaspekt des amerikanischen Lebensstils. Bisher ist es der soziale Wohnungsbau, der für das Eingreifen der Regierung steht, während Highways und Vorstädte als selbstverständlich angesehen werden. Ebenso wie das Schicksal der „Sozialversicherung“ und der „Wohlfahrt“ befinden sich die Immobiliensubventionen auf separaten und ungleichen Spuren und richten sich sehr stark nach Einkommen und Ethnizität. Die eine Spur führt zum Hauseigentum der Weißen, die andere zu den unterdurchschnittlichen Mietwohnungen der Schwarzen; eine ist selbstverständlich, die andere gebrandmarkt.

Dies wiederum präsentiert ein didaktisches Gebiet – zwei separate und ungleiche Pläne (Abb. A). Unser Modell der subventionierten Landschaft, welches für den Geldfluss durch die verschiedenen Behörden und den privaten Bereich steht, präsentiert etwas anderes.

Wie sonst können wir die Landschaft visualisieren? Abgesehen von den Fragen nach der Quantität – wie viel Geld erhält jedes Programm, wie viele Menschen erhalten welche Subvention und wie lange – gibt es noch eine Vielfalt anderer wichtiger Punkte.

Die Vielfalt und Komplexität vieler durch die Regierung geschaffener Finanzschemata für den Wohnungsbau, wie das „Low Income Housing Tax Credits“ oder „Fannie Mae“ benötigen dringend effektive Ausbildungszusicherungen. Wie können wir uns die Beziehung zwischen dem Öffentlichen und dem Privaten vorstellen? Wie können wir den Grad der Rechenschaftspflicht bzw. der Freiheit visualisieren, den das Programm jedem Eigentümer, Entwickler und Bewohner abverlangt? Oder aber die Beziehung der finanziellen Anreize zwischen Pächtern, Investoren, Entwicklern und Baufirmen?