

Axel Spies USA: FCC startet Prozess für Anreiz-Auktion – Neues Spektrum für Mobiles Breitband und für innovative Datendienste

MMR-Aktuell 2012, 338153

Die *Federal Communications Commission (FCC)* hat den Text eines Plans vorgestellt, um das angeblich weltweit erste Anreiz-Auktionsverfahren (Incentive Auction) zur Umwidmung von TV-Spektrum für die mobile Breitband-Nutzung auf den Weg zu bringen (vgl. ausf. Spies, MMR 2012, 425 f.). Die Notice of Proposed Rulemaking (NPRM – FCC 12-118) mit über 200 Seiten Text wurde von den *FCC-Kommissaren* am 28.9.2012 angenommen und Anfang Oktober 2012 veröffentlicht.

Das erklärte Primärziel der Maßnahme ist es, Rundfunkfrequenzen zur Befriedigung der wachsenden Nachfrage nach Frequenzen insgesamt zu nutzen und insbesondere der wachsenden Nachfrage nach frequenzmäßig aufwändigen mobilen Dienstleistungen für Geräte wie Smartphones und Tablets gerecht zu werden.

Der rechtliche Rahmen für diese Incentive Auctions ist mit dem National Broadband Plan und im vom *US-Kongress* gebilligten Spectrum Act von 2012 vorgegeben. Das von der *FCC* vorgeschlagene Verfahren sieht drei Schritte über die nächsten Jahre vor:

- Die *FCC* wird eine freiwillige umgekehrte (reverse) Auktion abhalten, um Spektrum von TV-Sendern zurückzuerhalten.
- Diese Bänder werden dann neu organisiert und mit anderen verfügbaren Frequenzbändern verknüpft (repackaging).
- Die neuen Bänder werden dann mittels einer Auktion für mobile Breitbanddienste versteigert.

Darüber hinaus soll nach der NPRM ein Teil des zurückgewonnenen Spektrums für unlicenzierte Dienste reserviert werden.

Dieser Vorschlag der *FCC* ist ohne Zweifel ein ehrgeiziger Schritt nach vorne, um das bestehende TV-Spektrum im UHF-Band für Breitbanddienste nutzbar zu machen. Bei den Frequenzen handelt es sich um Filetstücke im verfügbaren Spektrum (waterfront property) – besonders wegen ihrer Fähigkeit, Signale über weite Entfernungen zu transportieren, Hindernisse zu durchdringen (Gebäude) und

große Mengen von Daten zu übertragen. Der *FCC*-Vorschlag ist allerdings nicht unumstritten: wichtige Fragen um die Mechanik der Reverse Auction und des Repackaging sind streitig. Die *FCC* hofft, diese Fragen zur Zufriedenheit aller Beteiligten bis zur Veröffentlichung der detaillierten Auktionsregeln im Juni 2013 beantworten zu können. Die umgekehrte Auktion könnte dann im Jahr 2014 stattfinden.

Die *FCC* wird versuchen, den Anreiz zur Teilnahme an dem Auktionsverfahren für die TV-Sendeanstalten so attraktiv wie möglich zu gestalten und wird eine Reihe von Informationsveranstaltungen und Ausbildungsprogramme für Sender in den kommenden Monaten durchführen. Der erste Schritt in diesem komplizierten Prozess ist die genannte Anreiz-Auktion, die nur erfolgreich sein kann, wenn sie hinreichend marktwirtschaftliche Anreize bietet, sodass die Broadcast-Lizenznehmer freiwillig Spektrum aufgeben; im Gegenzug würden sie dafür einen Teil des Erlöses aus einer Versteigerung der neuen Lizenzen zur Nutzung des umgewidmeten Spektrums erhalten.

Die Form der umgekehrten Auktion wird es der *FCC* erlauben, Informationen über den Marktpreis für das frei werdende TV-Spektrum zu sammeln und mögliche Bieter zu identifizieren. Die *FCC* würde dann die Bieter, welche die Reverse Auction gewinnen, später aus Einnahmen der späteren Auktion (Schritt 3) kompensieren. Durch den Prozess des „Repackaging“ würden die Höchstbietenden in der umgekehrten Auktion an andere Orte des TV-Spektrums verlagert, sodass die Fernsehsender insgesamt einen kleineren Teil des UHF-Bandes belegen. Das auf diese Weise wiedergewonnene Spektrum wird dann „reorganisiert“, um die flexible Nutzung des Spektrums für mobile Breitbanddienste und die lizenzfreie Nutzung zu ermöglichen.

Konkret schlägt die *FCC* ein Downlink-Frequenzband vor, das mit Kanal 36 (608 MHz) landesweit beginnt und nach unten erweitert wird. Das Uplink-Frequenzband wird mit Kanal 51 (698 MHz) beginnen und bis auf Kanal 37 nach unten (608–614 MHz) ausgedehnt. Die Menge des

Uplink-Spektrums kann in verschiedenen geographischen Regionen variieren. Der Vorschlag der *Commission* sieht auch 6 MHz an Schutzbändern (guard bands) zwischen den Rundfunkfrequenzen und den neuen Uplink- und Downlink-Bändern vor. Diese Schutzbänder würden für eine unlicenzierte Nutzung zur Verfügung stehen. Schließlich möchte die *FCC* die Nutzer von Kanal 37 (Radioastronomie und drahtlose medizinische Telemetrie) verlagern und diese Frequenzen ebenfalls für eine unlicenzierte Nutzung bereitstellen.

Viele Details der letzten Phase der Anreizregulierung, dem Auktionsverfahren, liegen noch im Dunklen. Z.B. wird die *FCC* wahrscheinlich nicht im Voraus wissen, wie viel Bandbreite sie dafür zur Verfügung stellen kann und ob bestimmte Frequenzen landesweit verfügbar sein werden.

Im Gegensatz zu früheren Spektrum-Auktionen hat die *FCC* bislang keinen Frequenzband-Plan mit den identifizierten Frequenzen und der geografischen Lage dieser Frequenzen der Öffentlichkeit zur Verfügung gestellt. Die *FCC* ist allerdings der Auffassung, dass die vorgeschlagenen Rahmenbedingungen mittels der o.g. Schritte ausreichend flexibel sind, um die variierenden Geschäftsmodelle von potenziellen Bietern abdecken zu können. Die *FCC* schlägt konkret vor, das zurückgeforderte Spektrum gepaart als 5 MHz „Bausteine“ zu lizenzieren; zusätzliches ungepaartes Spektrum könnte dann als ergänzendes Downlink-Spektrum genutzt werden.

Der *FCC*-Vorschlag umfasst einen breiten Rahmen; viele spezifische Fragen bzgl. der Vorbereitung und Durchführung des Anreiz-Auktionsverfahrens bleiben trotz des Vorschlags von über 200 Seiten naturgemäß unbeantwortet. Aus diesem Grund ersucht die *FCC* um weitere Kommentare aus der Industrie zu einer Vielzahl von Themen, wie zum Auction-Design, zur Teilnahme an der Reverse Auction, zur Nutzung des 600-MHz-Bandes an sich und zur unlicenzierte Nutzung des Spektrums, besonders in den „White Spaces“.

■ Vgl. zur gemeinsamen Nutzung von Funkfrequenzen in der EU, MMR-Aktuell 2012, 337085.

Dr. Axel Spies

ist Rechtsanwalt bei Bingham McCutchen in Washington DC und Mitherausgeber der Zeitschrift MMR.