

Das ferne Echo Europas: Plattformregulierung, Datenschutz und Digitalkultur in Mexiko

Die Zeit, in der digitale Plattformgiganten in Wildwest-Manier agieren konnten, scheint sich allmählich dem Ende zuzuneigen. Seit dem Amtsantritt von Präsident Joe Biden in den USA wird offen über eine Zerschlagung von Facebook, Amazon und Google/Alphabet debattiert, und mit der Benennung von Lina Khan als Vorsitzende der Wettbewerbs- und Verbraucherbehörde Federal Trade Commission ist eine ernsthafte Machtprobe mit den GAFAM-Unternehmen erkennbar (vgl. Nylen 2021). Das Anfang 2021 erlassene australische Mediengesetz verpflichtet Internetplattformen zu Gebühren an Verlage für die Verbreitung journalistischer Inhalte, nachdem die australische Wettbewerbsbehörde ACCC das Gebaren dieser Plattformen in ausführlichen Reports als demokratieschädlich charakterisierte (vgl. Stiftung Neue Verantwortung 2021). Die Europäische Kommission will mit neuen Rechtsakten wie dem Digital Services Act und dem Digital Markets Act die Dominanz sehr großer Internetplattformen, die als Gatekeeper agieren, einschränken. Der Data Governance Act soll europäische Datenräume schaffen und kleinen und mittleren Unternehmen mehr Zugang zu Daten ermöglichen. Eine risikobasierte Regulierung von Künstlicher Intelligenz (KI) soll diese vertrauenswürdig machen, „weltweit den Weg für ethische Technik ebnen und dafür sorgen, dass die EU hierbei wettbewerbsfähig bleibt“ (Europäische Kommission 2021). China will ebenfalls KI-Technologie, insbesondere algorithmenbasierte Empfehlungssysteme, durch Standards und Auflagen regulieren (vgl. Singh 2021). Seinen Plattformgiganten Alibaba und Tencent rückt China neuerdings mit Strafmaßnahmen auf den Leib (vgl. McDonald/Zoo 2021). Und China hat im August 2021 auch ein umfassendes Datenschutzgesetz erlassen, das im November 2021 in Kraft trat (vgl. Greenleaf 2020).

Damit folgt China – zumindest in Teilen und für den privatwirtschaftlichen Bereich – der am 25. Mai 2018 wirksam gewordenen EU-Datenschutz-Grundverordnung (DSGVO), die inzwischen international als Goldstandard für fortschrittliche Datenschutzgesetzgebung gilt. Nicht zuletzt wegen potenziell sehr hoher Bußgelder von bis zu vier Prozent des weltweiten Jahresumsatzes eines Unternehmens gilt die DSGVO als globale „Superregulation“ (vgl. Schneider 2018). Bislang allerdings lässt die Durchsetzung

der DSGVO insbesondere seitens der irischen Datenschutzbehörde, bei der die meisten Fälle gegen die großen US-Internetplattformen anhängig sind, da diese aus Steuergründen ihren europäischen Hauptsitz in Irland oder Luxemburg haben, sehr zu wünschen übrig. Auch bei anderen Elementen der DSGVO, die ursprünglich zur Machtbegrenzung der großen Datenkonzerne gedacht waren, werden Verbesserungen angemahnt (vgl. Access Now 2020; Fanta 2020; Roßnagel/Geminn 2020; Vorgänge 2020).

In jüngerer Zeit wird unter dem Stichwort „Datensouveränität“ die Regulierung von Internetgiganten auch unter geostrategischen Aspekten betrachtet. Europa sieht sich dabei zunehmend in die Rivalität zwischen dem libertären US-Modell und dem – mit seinem Sozialkreditsystem zum Totalitären tendierenden – chinesischen Modell gestellt und versucht, durch Plattformregulierung einen „Dritten Weg“ zu bahnen (vgl. Schneider 2020). Es wäre aber falsch, den Blick auf die USA und China zu verengen. Denn auch andere Staaten, insbesondere im Globalen Süden, haben Sorge, zwischen den USA und China zerrieben zu werden. Will Europa mit seinem „Dritten Weg“ erfolgreich sein, muss es Allianzen mit anderen Staaten suchen und deren Position im internationalen Machtgeflecht überhaupt erst angemessen wahrnehmen. In diesem Sinne eruiert der vorliegende Beitrag den Datenschutz in Mexiko als Form der Plattformregulierung und fragt, welche Rolle Europa dabei spielt.

1. DSGVO und „Brüssel-Effekt“ – Datenschutz als internationale Erfolgsgeschichte

Die EU hat das weltweit stärkste Datenschutzregime. Seine Reichweite erstreckt sich über Europa hinaus, denn die EU hat das so genannte Marktortprinzip (*lex loci solutionis*) kodifiziert: Dies bedeutet, dass das EU-Datenschutzrecht auch für Unternehmen mit Sitz außerhalb der EU gilt, die auf dem EU-Markt tätig sind, sofern Daten von EU-Bürger*innen verarbeitet oder digitale Produkte in der EU angeboten werden. Darüber hinaus sind die DSGVO-Grundsätze auch in internationalen Handelsabkommen der EU mit Drittstaaten verankert (vgl. Bendiek/Römer 2019). Damit setzt die DSGVO internationale Standards. Anu Bradford (2020) hat dafür den Begriff „Brüssel-Effekt“ geprägt, der besagt, dass relativ strenge EU-Regeln die Politikentwicklung in Bereichen außerhalb Europas beeinflusst und so zu einer „Europäisierung“ zahlreicher Normen auf der ganzen Welt geführt haben. Die DSGVO hat daher extraterritoriale Auswirkungen und ist zu einer Art globaler Referenz für ein hohes Datenschutzniveau geworden (vgl. UNCTAD 2019, S. 135). Bis heute haben 140 Länder umfassende Datenschutzgesetze verabschiedet, um personenbezogene Daten privater

und öffentlicher Stellen zu schützen, 93 davon haben Datenschutzbehörden eingerichtet (vgl. Banisar 2018). Die USA sind eines der wenigen Länder, das nicht über eine bundesweite Datenschutzgesetzgebung verfügt. Der postulierte Brüssel-Effekt scheint durch die Welle von Datenschutzgesetzgebungen bestätigt zu werden. Aber zwischen dem gesetzten Recht und seiner Durchsetzung herrscht zuweilen doch eine tiefe Kluft.

2. Mexiko digital – einige Grunddaten

Mexiko hat rund 130 Millionen Einwohner*innen, davon nutzen mehr als 110 Millionen Mobilfunk. Zwei Drittel der mexikanischen Bevölkerung (88 Millionen Menschen) haben Internetzugang, und fast alle von ihnen sind in sozialen Netzwerken und Messengerdiensten aktiv. Im Durchschnitt verbringt jede*r Mexikaner*in täglich acht Stunden digital, davon mehr als drei Stunden auf sozialen Medien, fast drei Stunden beim Fernsehen (gestreamt und ausgestrahlt) und 1,5 Stunden mit gestreamter Musik. 2019 war YouTube das soziale Netzwerk mit der aktivsten Nutzerrate in Mexiko (97 %), gefolgt von Facebook mit 93 %, Instagram mit 64 %, Twitter mit 57 %, Pinterest mit 40 %, LinkedIn mit 33 % und Snapchat mit 31 % aller Nutzenden. Allein Facebook erreicht 86 Millionen Mexikaner*innen (vgl. Shum 2020). Im Alltag sind Smartphones jedenfalls in den Städten in allen sozialen Schichten verbreitet und ein äußerst beliebtes Kommunikationsmittel.

Bislang hat Mexiko weder eine explizite digitale Agenda noch eine nationale KI-Strategie. Präsident Andrés Manuel López Obrador hat den Kampf gegen Korruption, Armutsbekämpfung und soziale Ungleichheit zu seinen Prioritäten erklärt. Gleichwohl gibt es bestehende Gesetze, die zeigen, dass Mexiko sich der Herausforderungen der digitalen Transformation bewusst ist und sich proaktiv daran beteiligt, sein eigenes digitales Modell, auch als Referenz für Lateinamerika, zu entwickeln. Dazu gehört der Datenschutz, die Sensibilisierung für Privatsphäre und für Bedrohungen der Demokratie, die mit der digitalen Transformation einhergehen (vgl. Maqueo Ramírez/Barzizza Vignau 2019).

3. Datenschutzgesetze in Mexiko

Der Schutz der Privatsphäre und des Datenschutzes ist seit 2009 in Artikel 16 der mexikanischen Verfassung verankert. Dort heißt es: „Niemand darf in seiner Person, seiner Familie, seinem Wohnsitz, seinen persönlichen Dokumenten oder seinem Eigentum beeinträchtigt werden, es sei denn auf schriftliche Anordnung der zuständigen Behörde, die den Rechtsgrund des Verfahrens begründet und rechtfertigt. Jede Person hat das Recht auf

den Schutz ihrer personenbezogenen Daten, auf Zugang, Berichtigung und Löschung dieser Daten sowie auf Widerspruch nach Maßgabe der gesetzlichen Bestimmungen, in denen die Ausnahmefälle festgelegt sind, wonach aus Gründen der nationalen Sicherheit, der öffentlichen Ordnung, der öffentlichen Sicherheit und Gesundheit oder zum Schutz der Rechte Dritter von den Grundsätzen, die für die Datenverarbeitung gelten, abgewichen werden kann.“ (Political Constitution, eigene Übersetzung). Dies deckt sich weitgehend mit den Artikeln 7 und 8 der EU Grundrechte-Charta.

Der Datenschutz ist in zwei getrennte Gesetze unterteilt: Das mexikanische Datenschutzgesetz für den Privatsektor trat am 6. Juli 2010 in Kraft (Ley Federal de Protección de Datos Personales en Posesión de Particulares, im Folgenden kurz: LFPDPPP). Es lehnt sich an die EU-Datenschutzrichtlinie von 1995 an. Für den öffentlichen Sektor trat ein weiteres Datenschutzgesetz am 17. Januar 2017 in Kraft (Ley General de Protección de Datos en Posesión de Sujetos Obligados – LGPDPPSO). Beide gelten für die Verarbeitung und Nutzung personenbezogener Daten, was die Erhebung, Verwendung, Übermittlung bis hin zur Speicherung und Löschung von personenbezogenen Daten umfasst. Die Verantwortlichen für die personenbezogene Datenverarbeitung müssen die Grundsätze der Rechtmäßigkeit, Information, Einwilligung, Benachrichtigung, Sicherung der Qualität, Zweckbestimmung, Redlichkeit, Verhältnismäßigkeit und Verantwortlichkeit beachten.

Die Datenschutzrechte der Bürger*innen im privaten und öffentlichen Sektor sind als sogenannte „ARCO“-Regeln kodifiziert – Rechte auf Zugang, Berichtigung, Widerruf und Widerspruch. Alle für die Datenverarbeitung Verantwortlichen sind verpflichtet, eine*n Datenschutzbeauftragte*n zu benennen. Insbesondere das Datenschutzgesetz für den öffentlichen Sektor von 2017 (LGPDPPSO) weist hohe Standards auf, wofür die DSGVO als Vorbild diente. Es hat sehr moderne Klauseln wie „privacy by design“ oder „privacy by default“ und verlangt auch Maßnahmen für die Portabilität und Interoperabilität von Daten. Solche Klauseln fehlen jedoch für den Privatsektor (LFPDPPP). Die mexikanische Datenschutzgesetzgebung hat also ein hohes Niveau. Ihre Schwächen liegen in ihrem Geltungsbereich, da das fortschrittliche Gesetz nur für den öffentlichen Sektor gilt und in der Zweiteilung, die eine Asymmetrie in den Anwendungsbereichen schafft. Das mexikanische Gesetz für den Privatsektor hat keine extraterritoriale Klausel, wie sie in der DSGVO verankert ist, und es fehlen auch einige andere Bestimmungen. Mittlerweile gibt es sieben Reforminitiativen im mexikanischen Kongress und eine weitere in der Abgeordnetenversammlung, um das Gesetz für den Privatsektor zu reformieren. Darunter sind die Einführung eines Rechts auf Vergessen, Portabilitätsverpflichtungen für den Privatsektor, Opt-in-Klauseln für eine informierte Zustimmung und Klauseln zum

„privacy by design“ und zum „privacy by default“ (vgl. Mendoza Iserte et al. 2020; Interview Mendoza Iserte).

4. Die Konvention 108 des Europarates – der „Straßburg-Effekt“

Was eine strengere Regelung auch für den Privatsektor begünstigen könnte, ist die Tatsache, dass Mexiko das Übereinkommen 108 des Europarates ratifiziert hat. Bis dato ist dieses Übereinkommen aus dem Jahr 1981 die einzige verbindliche zwischenstaatliche Konvention zum Datenschutz. 55 Staaten haben sie gegenwärtig unterzeichnet, darunter Mexiko im Oktober 2018, nach Uruguay und Argentinien. Auch dieses Abkommen hat internationale Ausstrahlung, vor allem in seiner ideellen Form der Normsetzung und Akkulturation von menschenrechtsschützender Gesetzgebung, wie Lee A. Bygrave (2021) betont, der dieses Phänomen nach dem Sitz des Europarates als „Straßburg-Effekt“ kennzeichnet.

Mexikos Senat der Republik hat signalisiert, bestehende Regelungslücken zu schließen, um die Konvention 108+ ratifizieren zu können. Dies ist die modernisierte Version des Übereinkommens 108 mit Regeln für das Zeitalter von Big Data und KI. 108+ wurde am 20. Oktober 2018 zur Unterzeichnung geöffnet und aktuell von 43 Staaten unterzeichnet, von 14 Staaten bereits ratifiziert. Das Übereinkommen 108+ stärkt die Betroffenenrechte und führt eine Meldepflicht bei Verletzungen des Datenschutzes an die Aufsichtsbehörde ein. Die Schaffung einer unabhängigen Aufsichtsbehörde wird verpflichtend. Die Konvention 108+ stellt strengere Anforderungen an die Verhältnismäßigkeit der Datenerhebung und die Grundsätze der Datenminimierung und weitet den Begriff der besonders schutzwürdigen „sensiblen Daten“ auf genetische und biometrische Daten, Gewerkschaftsmitgliedschaft und ethnische Herkunft aus. Sie etabliert auch neue Rechte im Kontext von Big Data, KI und algorithmischen Entscheidungen, fordert „privacy by design“, stärkt die Befugnisse und Unabhängigkeit der Datenschutzbehörden und verbessert insgesamt die rechtlichen Grundlagen für die internationale Zusammenarbeit (Council of Europe 2020).

Der Beitritt Mexikos zur Konvention 108+ erforderte vorherige Änderungen im nationalen Recht. Daher kann diese Konvention 108+ als Hebel zur Verbesserung des Datenschutzes dienen. Wichtig in dieser Hinsicht war das Internationale Forum zum Schutz personenbezogener Daten in Mexiko-Stadt am 30. und 31. Januar 2020. Ein weiterer Impuls war die 43te Global Privacy Assembly (GPA) vom 18. bis 21. Oktober 2021 in Mexiko-Stadt; pandemiebedingt fand sie allerdings größtenteils nur virtuell statt. Damit wird mehr öffentliche Aufmerksamkeit und Bewusstsein bei politischen Entscheidungsträgern geschaffen. Wie in Europa klafft jedoch auch in Mexi-

ko zwischen einer fortschrittlichen Datenschutzgesetzgebung und ihrer realen Durchsetzung eine nicht unerhebliche Lücke.

5. Die mexikanische Datenschutzbehörde INAI und das Freihandelsabkommen USMCA

Die zuständige Vollzugsbehörde ist das mexikanische Bundesinstitut für Transparenz, Zugang zu Informationen und Schutz persönlicher Daten (INAI – Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales). Das INAI geht auf die mexikanische Transparenzgesetzgebung von 2002 zurück und vereint zwei Bereiche, die auf den ersten Blick konträr erscheinen, nämlich zum einen Transparenz und Informationsfreiheit, zum anderen Datenschutz. Manche betrachten diese als zwei Seiten derselben Medaille, andere sehen gewisse Friktionen und wünschen sich eine stärkere institutionelle Trennung. In der Tat tauchte der Datenschutz erstmals lediglich als Ausnahmeregelung im mexikanischen Transparenzgesetz auf (Interview Maqueo). Im INAI arbeiten rund 600 Bedienstete, 100 davon im Datenschutz. Im Februar 2014 verlieh eine Verfassungsänderung dem INAI den Status einer autonomen Behörde. Dieser Status ist allerdings umkämpft, denn der gegenwärtigen Regierung ist diese Autonomie ein Dorn im Auge.

Die Datenschutzabteilung des INAI hat die Aufgabe, über 700 Behörden und 8000 öffentliche Institutionen zu überwachen. Im Privatsektor ist sie die einzige Kontrollinstanz für über vier Millionen Unternehmen, die vom Krämerladen um die Ecke bis hin zu transnationalen Unternehmen reichen. Auch die Aufklärung der Bevölkerung über Datenschutz zählt zu ihrem Mandat, dem sie in Bildungsprogrammen und in Social Media nachgeht. Das INAI verfügt über Sanktionsbefugnisse und kann auch eine Vor-Ort-Inspektion durchführen, um die Einhaltung des Gesetzes zu überprüfen (Interview Mendoza Iserte). Gesetzesverstöße können Geldstrafen oder Haftstrafen nach sich ziehen.

Die Durchsetzung der mexikanischen Datenschutzgesetze stößt jedoch auf Herausforderungen. Dazu zählen vor allem im privaten Sektor das fehlende Wissen über die rechtlichen Implikationen der Datenverarbeitung, eine schwache Datenschutzkultur, eine geringe Sensibilität gegenüber Informationsmissbrauch und die Unkenntnis der meisten Bürger*innen über ihre Persönlichkeitsrechte (vgl. Mendoza Enriquez 2018, S. 289). Beschwerden bewegen sich im Promillebereich. 2018 gab es 251 Beschwerden (Guetao 2019, S. 6). Wird eine Strafe verhängt, gehen die Unternehmen in der Regel auf dem administrativen Rechtsweg dagegen vor, der sich durch mehrere Instanzen zieht und erheblich dauert. NGOs beklagen,

das INAI sei zu zaghaft, zu wenig proaktiv und nicht effizient genug. Es bestünden massive Datenschutzverletzungen, Daten würden auf dem Schwarzmarkt gehandelt, es gebe Identitätsdiebstähle, dagegen würde zu wenig vorgegangen (Interview García). Bemängelt wird auch, dass die Auswahl der Beamt*innen im INAI weniger nach fachlicher Expertise als nach ihrer Nähe zur jeweiligen Regierungspartei erfolgt.

Wie bereits erwähnt, hat Mexiko bisher keine (extraterritoriale) Markortklausel in seinem Datenschutzrecht verankert. Daher argumentieren die großen US-amerikanischen GAFAM Plattformen Google (Alphabet), Amazon, Facebook, Apple und Microsoft, aber auch Uber, AirBnB und andere in Mexiko tätige Unternehmen, ihr rechtlicher Sitz liege in Kalifornien oder in den Niederlanden, weshalb sie nicht dem mexikanischen Datenschutz unterworfen werden könnten. Sogar inländische mexikanische Firmen drohen regelmäßig damit, ihre Rechenzentren auf US-Territorium zu verlegen, sollten die bestehenden Datenschutzbestimmungen zu rigide durchgesetzt werden. Eine solche Markortklausel ist bisher nicht geplant, obgleich Argentinien und Kolumbien entsprechende Sanktionen auf ihrem Hoheitsgebiet bereits angewandt haben (pers. Mitteilung Mendoza Iserte, 4.8.2020).

Das neue Freihandelsabkommen USMCA zwischen den USA, Kanada und Mexiko, T-MEC genannt, von 2020, welches das NAFTA abgelöst hat, beinhaltet einige strengere Regelungen. Zwei T-MEC-Klauseln weisen auf den Datenschutz hin. Artikel 32.8 über den Schutz personenbezogener Daten sieht vor, dass jede Vertragspartei einen entsprechenden Rechtsrahmen beschließt oder unterhält, sich um nichtdiskriminierende Praktiken zum Schutz von Personen vor Datenschutz-Verletzungen in ihrem Zuständigkeitsbereich bemüht, Informationen über Rechtsbehelfe veröffentlicht und Kompatibilitäts-Mechanismen zwischen den verschiedenen Regelungen der Vertragsstaaten fördert sowie bei grenzüberschreitender Beschwerden zum Datenschutz vermittelt. Auch im Kapitel über den digitalen Handel und die Cybersicherheit sind Mindestschutzstandards angegeben, mit denen die Unterzeichnerstaaten arbeiten müssen (Persönliche Mitteilung Mendoza Iserte, 4.8.2020 und T-MEC 2020). Andere Regelungen im T-MEC könnten hingegen einer effektiven Durchsetzung mexikanischer Datenschutzregeln zuwiderlaufen. Denn die Klausel zur Datenlokalisierung im T-MEC-Abkommen verbietet es einer Vertragspartei, zur Bedingung zu setzen, dass für das Ausüben von Geschäften auf ihrem Hoheitsgebiet die Rechenzentren und Datenverarbeitungsanlagen in diesem Land selbst genutzt oder aufgestellt werden (T-MEC, Kapitel 19.12). Dies bedeutet, Mexiko kann von US-Firmen nicht verlangen, ihre über mexikanische Bürger*innen gesammelten Daten auf mexikanischen Cloud-Servern zu speichern. Wenn diese Daten aber in den USA gespeichert werden, unterliegen

sie der dortigen Gesetzgebung. Und sie können dort auch von US- Geheimdiensten wie der NSA abgehört werden.

Bis heute betreiben sowohl inländische als auch ausländische Unternehmen ein „Forum-Shopping“ für die niedrigsten und am wenigsten verbindlichen Datenschutzstandards, zum Verdruss des INAI. Denn auf der einen Seite wählen die Anbieter digitaler Dienste die für sie günstigste Gerichtsbarkeit; Google sowie Microsoft und Facebook halten sich bislang an die Rechtsprechung von Kalifornien. Auf der anderen Seite müssen mexikanische Firmen, welche ihre Produkte und Dienstleistungen auf dem europäischen Markt verkaufen, jedoch die DSGVO-Regeln einhalten, was sie durchaus unter Druck setzt, ihre jeweiligen Standards und internen Datenverarbeitungsregeln anzupassen (– der „Brüssel-Effekt“). Bisher scheint Mexiko also im Datenschutz zwischen zwei Stühlen zu sitzen.

Mit dem oft geäußerten Spruch „zu weit von Gott und zu nah an den Vereinigten Staaten“ merkt man an, dass die mexikanischen Unternehmen durch ihre geografische Nähe und den Löwenanteil der Handelsbeziehungen stark auf die USA ausgerichtet sind und ihre Businesspraktiken, IT und Datenmanagement den US-Standards angleichen. Deshalb könne Datenschutz in Mexiko nur ein Hybrid zwischen Europa und den USA sein (Interview Ballinas). Mehr Druck könnte womöglich aufgebaut werden, wenn mehr mexikanische Unternehmen in Europa agierten und dort, etwa in Spanien, wegen Datenschutzverstößen gerichtlich belangt würden. Gleichwohl wird von Regierungsseite derzeit diskutiert, den Datenschutz aus dem INAI herauszunehmen und in das Wirtschaftsministerium einzugliedern. Denn dieses habe mehr regulären Kontakt mit den Unternehmen und könne im Gegensatz zum INAI nicht nur die Peitsche schwingen, sondern auch das Zuckerbrot einsetzen, um die Datenschutz-Compliance zu befördern. Dem wird entgegnet, im Wirtschaftsministerium bestünden die Gefahr der Interessenkonflikte und des „regulatory capture“, also der Vereinnahmung der Regulierungsbehörde durch privatwirtschaftliche Interessen; der Datenschutz hätte dort noch weniger effektive Durchsetzungschancen.

Insgesamt ist zu konstatieren, dass Mexiko mit dem INAI über eine starke, autonome Agentur für den Datenschutz verfügt, die durchaus Biss hat. Freilich weist die Rechtsdurchsetzung noch deutlich Luft nach oben auf.

6. Datenschutzkultur und Zivilgesellschaft

Bisher gibt es in Mexiko keinen starken öffentlichen Diskurs über digitale Fragen, die Zivilgesellschaft wird jedoch wachsamer. Zu den avanciertesten digitalen NGOs Mexikos zählt R3D (Red en Defensa de los Derechos Digita-

les – Netzwerk für die Verteidigung digitaler Rechte). Die im März 2014 aus einer studentischen Initiative gegen Wahlmanipulation entstandene Organisation betreibt Forschung und Aufklärungsarbeit zu Informations- und Meinungsfreiheit, digitaler Überwachung, dem offenen Zugang zu Wissen sowie gegen Internetzensur. Eine Reihe der elf Mitarbeitenden, viele davon Jurist*innen, befassen sich mit strategischen Rechtsstreitigkeiten, öffentlicher Interessenvertretung und machen Kampagnen zur Förderung digitaler Rechte in Mexiko, wie etwa zu Netzneutralität, Biometrie und Gesichtserkennung. R3D hat sich eine hohe Reputation erarbeitet, über seine Aufdeckung des Ausspähens von Journalisten durch Malware 2017 wurde auch von der New York Times berichtet. R3D beschäftigt sich sowohl kritisch mit Banken, Versicherungen und Telekommunikationsfirmen, als auch mit staatlichen Institutionen. Kritisiert werden zu breite genetische und forensische Datenbanken, biometrische Daten in Passdokumenten und die Auswirkungen von KI und Maschinenlernen für den Zugang zu Sozialleistungen sowie Gefühls- und Verhaltensprädiktion. Auch Desinformation im Wahlkampf, nicht zuletzt im Kontext von Migration an den Nord- und Südgrenzen Mexikos – in Tijuana und Chiapas – wird beobachtet. Mit den US-Internetgiganten besteht ein freundschaftlich-kritisches Verhältnis („frenemies“), Profilbildung und kommerzielle Überwachung werden thematisiert und ggf. auch skandalisiert, wie etwa automatisierte Inhalte-Moderation. Zum Erhalt seiner Unabhängigkeit nimmt R3D kein Geld vom Staat und begrenzt Fördergelder von Open Society, der Ford Stiftung sowie aus den USA, Kanada, Schweden und den Niederlanden auf je maximal zehn Prozent seines Budgets. R3D ist mit anderen internationalen Digitalorganisationen der Zivilgesellschaft gut vernetzt (Interview García).

Eine weitere Organisation ist SocialTIC, ein Zusammenschluss von IT-Techniker*innen, die digitale Technologie für soziale Ziele fördern will. SocialTIC wurde vor neun Jahren gegründet, vor allem aus dem Geist des Freie-Software-Aktivismus. Mittlerweile widmet sich SocialTIC vor allem Bildungsprogrammen zu digitaler Medienkompetenz, auch für Jugendliche, und dem Infoaktivismus. Journalist*innen werden unterstützt, ihre Computer vor Hackerangriffen und ihre Quellen durch Kryptographie zu schützen. Bei regelmäßigen Veranstaltungen wie dem Open Data Day in Mexiko-City wird in Workshops beispielsweise über offene und integrierte Mobilitätsdaten für eine bessere digitale Vernetzung des öffentlichen Nahverkehrs (U-Bahn, Busse, Stadtfahrradsystem) in Echtzeit informiert. Außerdem werden kreative Formen der Datennutzung und einer neuen Datenökonomie erprobt. Feministische Gruppen führen Daten zu Geschlecht und Gewalt zur Bekämpfung der Femizide und Gewalttaten durch Drogenkartelle und Polizeiübergriffe zusammen (Interview Casanueva).

Die Organisation Artículo 19, benannt nach dem Meinungsfreiheits-Artikel in der UN-Menschenrechtserklärung, seit 2006 in Mexiko auch für ganz Zentralamerika aktiv, befasst sich ebenfalls mit Transparenz, Informationsfreiheit, der Verteidigung kritischer Medien und der Aufklärung von Morden an Journalist*innen. Artículo 19 kämpft gegen jegliche Form von Zensur im Netz. Regelungen wie etwa das deutsche Netzwerkdurchsetzungsgesetz (NetzDG) werden vehement abgelehnt und im lateinamerikanischen Kontext als untauglich angesehen, ebenso wie die Einführung eines Rechts auf Vergessen, da dies lediglich Politiker*innen dazu dienen werde, kritische Berichterstattung über Korruption zu unterbinden. Artículo 19 vertritt libertäre Auffassungen und meint, Hassreden im Netz allein durch Gegenrede von unten unterbinden zu können (Interview Cortés).

Neben diesen Organisationen gibt es weitere, wie etwa „Hackerrancho“ und „Hackerlegal“ sowie stärker kulturell orientierte Gruppen, die Privatsphäre und digitale Menschenrechte adressieren. Aktuelle Kampagnen für Netzneutralität und offene Daten, aber auch gegen Desinformation in der Covid-19 Pandemie schaffen mehr öffentliche Mobilisierung für digitale Themen. Daneben spielen Anwaltsvereinigungen und akademische Datenschutz-Expert*innen eine wichtige Rolle für die Verbreitung einer Datenschutzkultur. Mexiko ist auch Teil des iberoamerikanischen Datenschutzobservatoriums und des entsprechenden lateinamerikanischen Netzwerks von meist professionellen Datenschutzanwält*innen.

7. Fazit

Zusammenfassend lässt sich zur Plattformregulierung resümieren, dass Mexiko im Hinblick auf den Datenschutz durchaus geneigt ist, sich an der europäischen Suche nach digitaler Souveränität und einem „Dritten Weg“ jenseits der Modelle USA und China (vgl. Schneider 2020) zu beteiligen. Gegenwärtig kann das mexikanische Digitalmodell als ein hybrides Modell eingestuft werden: In Wirtschaftsfragen ist Mexiko sehr stark an die USA angelehnt, beim Datenschutz orientiert es sich in Richtung Europa. Europas Stärke im Datenschutz resultiert nicht nur aus seiner DSGVO-Gesetzgebung mit ihren rechtlichen Sanktionsmechanismen, nationalen Datenschutzbehörden und einem datenschutzfreundlichen Europäischen Gerichtshof, sondern auch aus dem großen, politisch integrierten Binnenmarkt der EU mit seinen über 450 Millionen Konsument*innen. Mexiko verfügt demgegenüber nicht über einen Markt, der groß genug ist, um ein glaubwürdiges Drohpotenzial gegenüber großen digitalen US-Plattformen ausüben zu können und ist mit den USA als seinem stärksten Handelspartner eng wirtschaftlich verflochten.

Im Gegensatz zur EU und ihren Handelsabkommen mit Drittstaaten ist das Abkommen USA-Mexiko-Kanada (USMCA bzw. T-MEC) aus dem Jahr 2020 kaum mit Datenschutz-Regelungen verbunden. Daher hat Mexiko ein geringeres Potenzial als europäische Länder, sowohl Zuckerbrot wie auch Peitsche einzusetzen, wenn es um die Regulierung von digitalen Plattformen geht. Zudem können große in- und ausländische Unternehmen die mexikanischen Datenschutzgesetze leicht umgehen, indem sie ihre Server und damit ihre Gerichtsbarkeit in Drittländer verlegen. Die DSGVO der EU und die Konvention 108 und 108+ des Europarates sind allerdings wichtige Inspirationsquellen für die Suche Mexikos nach seinem eigenen Weg in der digitalen Transformation. Das mexikanische Modell ist ein hybrides Modell, das sich an den US-Geschäftsstandards und -praktiken orientiert, aber Europa zum Referenzmodell im Datenschutz nimmt. Weitere Forschungen sind nötig, um die tatsächliche Wirkung sowohl des Brüssel-Effekts wie auch des Straßburg-Effekts zu eruieren. Mexikos akademische und zivilgesellschaftliche Digital-Communities und das Rechtssystem verfügen über hohe Standards. Insbesondere die Durchsetzung der Normen lässt aber noch erheblichen Raum für Verbesserungen.

Literatur

Alle URLs wurden zuletzt am 13.10.2021 aufgerufen.

- Access Now (2020): Two Years Under the EU GDPR. Implementation Progress Report; <https://www.accessnow.org/cms/assets/uploads/2020/05/Two-Years-Under-GDPR.pdf>
- Banisar, D. (2018): National Comprehensive Data Protection/Privacy Laws and Bills; <http://dx.doi.org/10.2139/ssrn.1951416>
- Bendiek, A.; Römer, M. (2019): Externalizing Europe: the global effects of European data protection. In: Digital Policy, Regulation and Governance, 21(1), S. 32–43
- Bradford, A. (2020): The Brussels Effect: How the European Union Rules the World. Oxford
- Bygrave, L. A. (2021): The “Strasbourg Effect” on Data Protection in Light of the “Brussels Effect”: Logic, Mechanics and Prospects. In: Computer Law & Security Review, 40, S. 1–13; <https://doi.org/10.1016/j.clsr.2020.105460>
- Council of Europe (2020): Modernisation of Convention 108; <https://www.coe.int/en/web/data-protection/convention108/modernised>
- Europäische Kommission (2021): Für vertrauenswürdige Künstliche Intelligenz: EU-Kommission legt weltweit ersten Rechtsrahmen vor, 21.04.2021; https://ec.europa.eu/germany/news/20210421-kuenstliche-intelligenz-eu_de
- Fanta, A. (2020): Kritik an „geheimen Absprachen“ Facebooks mit Aufsicht, 25.05.2020; <https://netzpolitik.org/2020/kritik-an-geheimen-absprachen-facebook-mit-aufsicht/>
- Greenleaf, G. 2020: China Issues a Comprehensive Draft Data Privacy Law, 168 Privacy Laws & Business International Report 1, 6-10, Available at SSRN: <https://ssrn.com/abstract=3795001>

- Guetao, G. (Hg.) (2019): *Ley Federal de Protección de Datos Personales en Posesión de Particulares, Comentada*. Ciudad de México
- Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales (INAI) : <https://home.inai.org.mx/>
- Maqueo, M.S. (2018): *Ley General de Protección de Datos en Posesión de Sujetos Obligados, Comentada*. Ciudad de México
- Maqueo Ramírez, M.S.; Barzizza Vignau, A. (2020): *Democracia, privacidad y protección de datos personales*. Ciudad de México
- McDonald, J./ Soo, Z. (2021): China tightens political control of internet giants, APNews, 3.10.2021, <https://apnews.com/article/technology-business-media-asia-social-media-6b7083e9bcaa5d093a10b1a40eeef89b>
- Mendoza Enríquez, O.A. (2018): Protection of Personal Data in Companies Established in Mexico. In: *Revista del Instituto de Ciencias Jurídicas de Puebla, Mexico*, 12(41), S. 267–291
- Mendoza Iserte, J.; Ruiz Bernal, V.; Sánchez García, J.J. (2020): *Análisis del derecho a la portabilidad de datos personales en México*, IAPP
- Nylen, L. (2021): Lina Khan's big tech crackdown is drawing blowback. It may succeed anyway, Politico, 29.09.2021, <https://www.politico.com/news/2021/09/29/lina-khan-war-monopolies-514581>
- Political Constitution of the United Mexican States: <https://www2.juridicas.unam.mx/constitucion-reordenada-consolidada/en/vigente>
- R3D – Red en Defensa de los Derechos Digitales: <https://r3d.mx/>
- Roßnagel, A.; Geminn, C. (2020): *Datenschutz-Grundverordnung verbessern: Änderungsvorschläge aus Verbrauchersicht*. Baden-Baden
- Schneider, I. (2020): *Democratic Governance of Digital Platforms and Artificial Intelligence? Exploring Governance Models of China, the US, the EU and Mexico*. In: *JeDEM – EJournal of EDemocracy and Open Government*, 12(1), S. 1–24; <https://doi.org/10.29379/jedem.v12i1.604>
- Schneider, I. (2018): Bringing the state back in: Big Data-based capitalism, disruption, and novel regulatory approaches in Europe. In: Schneider, I.; Rudinow Saetnan, A.; Green, N. (Hg.): *The Politics of Big Data: Big Data, Big Brother?* New York, S. 129–175
- Singh, Spandana (2021): What we can learn from China's proposed AI regulations, <https://venturebeat.com/2021/10/03/what-we-can-learn-from-chinas-proposed-ai-regulations/>
- Stiftung Neue Verantwortung (2021): *Digitaler Wettbewerb – der australische Konfrontationskurs gegen Big Tech als Vorbild für die EU?* 25.02.2021; <https://www.stiftung-nv.de/de/veranstellung/digitaler-wettbewerb-der-australische-konfrontationskurs-gegen-big-tech-als-vorbild>
- Shum, Y.M. (2020): *Situación digital y social media en México 2019*; <https://yiminshum.com/digital-social-media-mexico-2019/>
- Tratado entre México, Estados Unidos y Canadá (T-MEC), Textos finales: <https://www.gob.mx/t-mec/acciones-y-programas/textos-finales-del-tratado-entre-mexico-estados-unidos-y-canada-t-mec-202730>

UNCTAD – United Nations Conference on Trade and Development (2019): Digital Economy Report 2019. New York

Vorgänge (2020): Zwei Jahre Datenschutz-Grundverordnung. Schwerpunkttheft Vorgänge 231/232, Hefte 3/4

Zitierte Interviews in Mexiko-Stadt mit:

Dr. Cristopher Ballinas Valdés, Generaldirektor für Menschenrechte und Demokratie im mexikanischen Außenministerium;

Dr. Carlos Domínguez, Instituto Mora (Sozialwissenschaftliches Forschungsinstitut);

Prof. Dr. María Solange Maqueo, Rechtsprofessorin, “Centro de Investigación y Docencia Económicas” (CIDE);

Jonathan Mendoza Iserte, Sekretär für den Schutz personenbezogener Daten, INAI;

Digitalrechts-NGOs: Vladimir Cortés, Artículo 19; Luis Fernando García, R3D (Netzwerk zur Verteidigung digitaler Rechte); Juan M. Casanueva, SocialTIC; Estelle Massé, Access Now.

Danksagung:

Co-funded by
the European Union



Dieser Beitrag basiert auf einer zweimonatigen Feldforschung in Mexiko-Stadt im Februar und März 2020 mit Experteninterviews, teilnehmender Beobachtung sowie Literatur- und Dokumentenrecherchen. Ich bin allen Interviewpartner*innen sehr dankbar für ihre Zeit und Aufmerksamkeit, und dem Instituto Mora für seine akademische Gastfreundschaft, die anregende Diskussionen ermöglicht hat.

Meine Forschung wurde durch das Forschungs- und Innovationsprogramm Horizon 2020 der Europäischen Union im Rahmen des Marie Skłodowska-Curie Grant Agreement Nr. 873119, PRODIGEES (Promoting Research on Digitalisation in Emerging Powers and Europe towards Sustainable Development) kofinanziert.

