

Ingrid Schneider

Datenschutz, KI und digitale Rechte in Mexiko – Europa als Referenzmodell?¹

Die EU-Datenschutz-Grundverordnung entfaltet Wirkungen über Europa hinaus, insbesondere weil sie auch für Unternehmen mit Sitz außerhalb der EU gilt, die Daten von EU-Bürger*innen verarbeiten. Dieser Beitrag diskutiert auf der Basis empirischer Forschungen der Autorin am Beispiel Mexikos, wie die DSGVO neue Entwicklungen im dortigen Datenschutzrecht beeinflusst hat. Neben diesem sogenannten „Brüssel-Effekt“ wird auch die internationale Wirkung des Übereinkommens 108 des Europarates („Straßburg-Effekt“) untersucht.

Die EU-Datenschutz-Grundverordnung (DSGVO) ist ein Meilenstein in der Geschichte des Datenschutzes. Sie gilt als Vorbild für fortschrittliche, den Herausforderungen der digitalen Ära angemessene Formen des Grund- und Menschenrechtsschutzes und ihr wird Wirkung weit über Europa hinaus zugeschrieben. Der vorliegende Beitrag geht dem Datenschutz in Mexiko nach und will eruieren, welches Modell sich in Mexiko in punkto Datenschutz entwickelt hat und welche Rolle dabei die DSGVO und allgemeiner Europa spielt.

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

Die 2016 in Kraft getretene DSGVO hat die EU-Datenschutzrichtlinie (95/46/EG) von 1995 ersetzt. Sie bekräftigt Prinzipien wie die informierte Einwilligung des Betroffenen in die Datenerhebung und das Recht der Individuen auf transparente Information, Berichtigung und Löschung. Datenminimierung, Zweckbindung der Datenerhebung und Datensicherheit sind von den datenverarbeitenden Stellen einzuhalten. Innovative Elemente der DSGVO sind Datenschutz durch Technikgestaltung (*privacy by design*), datenschutzfreundliche Voreinstellungen (*privacy by default*) und Datenschutz-Folgenabschätzung. Sie hat auch das „Recht, vergessen zu werden“ kodifiziert.

Zitiervorschlag:

Schneider, Ingrid (2020): *Datenschutz, KI und digitale Rechte in Mexiko – Europa als Referenzmodell?*, vorgänge. Zeitschrift für Bürgerrechte und Gesellschaftspolitik Nr. 231/232 [59(3-4)], S. 131-145.

Die Datenportabilität und Interoperabilität von Daten soll gefördert und unterstützt werden. Die Datenschutzbehörden haben erweiterte Durchsetzungsbefugnisse erhalten. Eines der Mittel, dem Datenschutz stärker zur Durchsetzung zu verhelfen, ist der strengere Sanktionsrahmen: Private Unternehmen, die gegen die Regeln verstoßen, können mit einer Höchststrafe von 20 Millionen Euro oder bis zu vier Prozent des weltweiten Jahresumsatzes (je nachdem, welcher Betrag höher ist) belegt werden (Art. 83 (5) DSGVO). Nicht zuletzt wegen dieser potenziell sehr hohen Bußgelder gilt die DSGVO als globale „Superregulation“, welche die Führungskräfte international tätiger Unternehmen veranlasst hat, den Datenschutz ernst zu nehmen, da bei Zuwiderhandeln empfindliche Bußgelder drohen (Schneider 2018). Bislang allerdings wurde noch keine solch hohe Strafe verhängt. Die irische Datenschutzbehörde, bei der die meisten Fälle gegen die großen US-Internetplattformen anhängig sind, da diese auch aus Steuergründen ihren europäischen Hauptsitz dort haben, hat bisher noch keine entsprechenden Entscheidungen getroffen, was von zivilgesellschaftlichen Organisationen und Wissenschaftler*innen stark kritisiert wird (Fanta 2020). Auch bei anderen Elementen der DSGVO, die ursprünglich als Maßnahmen zur Machtbegrenzung der großen Datenkonzerne gedacht waren, werden Verbesserungen angemahnt (Access Now 2020; vgl. Roßnagel/Geminn 2020).

Insbesondere verglichen mit den USA und China hat die EU das weltweit stärkste Datenschutzregime. Und seine Reichweite erstreckt sich über Europa hinaus, denn die EU hat das so genannte Marktstandortprinzip (*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, wenn 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 (Bendiek & Römer 2019). Beide schützen die EU-Bürger*innen, die Wirkung geht jedoch darüber hinaus, da die DSGVO internationale Standards setzt. Anu Bradford (2012 und 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. Dieser postulierte Wirkungsmechanismus ist eine Variante des „Kalifornien-Effekts“, ein von David Vogel (1995) eingeführter Begriff, der sich auf die Stärkung von Verbraucher-, Umwelt- und anderen Standards in Richtung auf Jurisdiktionen mit strengerer Regulierung bezieht. Der Name leitet sich ursprünglich von neuen Umweltvorschriften in Kalifornien in den 1980er Jahren ab, die strenge Normen für Autoabgase vorschrieben. Um den (großen) kalifornischen Markt nicht zu verlieren, produzierten die US-Automobilhersteller nicht Autos mit zwei unterschiedlichen Standards, sondern wandten die strengeren Standards für den gesamten US-Markt und später auch für den Rest der Welt an. Dasselbe soll heute für das vergleichsweise strenge EU-Datenschutzrecht zutreffen. Für globale Unternehmen wie Google, Apple, Facebook, Amazon oder Microsoft ist ein Rückzug aus dem lukrativen europäischen Markt keine Option. Gleichzeitig wäre es für sie zu umständlich, ihr Geschäft nach zwei oder mehr unterschiedlichen rechtlichen Regelungen zu organisieren. Die inhärente Mobilität des Datenflusses erfordert de facto eine transnationale Regulierung. Vorerst scheint es effizienter zu sein, die strengeren europäischen Rege-

lungen im globalen Maßstab umzusetzen. Dies wird als „Brüssel-Effekt“ gefasst – Unternehmen, die Dienstleistungen und Produkte in der EU anbieten, müssen die DSGVO einhalten, und Marktteilnehmer in anderen Jurisdiktionen schließen sich somit der DSGVO an. Alles in allem hat die DSGVO also extraterritoriale Auswirkungen und ist zu einer Art globaler Referenz für ein hohes Datenschutzniveau geworden (Bendiek & Römer 2019; UNCTAD 2019, S. 135). Ganz allgemein ist die Datenschutzgesetzgebung eine internationale Erfolgsgeschichte: Bis heute haben 120 Länder umfassende Datenschutzgesetze verabschiedet, um personenbezogene Daten privater und öffentlicher Stellen zu schützen. Weitere fast 40 Länder und Jurisdiktionen weisen entsprechende Gesetzentwürfe oder Initiativen auf (Banisar, 2018). Die USA sind eines der wenigen Länder, das nicht über eine bundesweite, umfassende Datenschutzgesetzgebung verfügt. Zumindest der *California Consumer Privacy Act* (CCPA), eine „Light-Version“ der DSGVO, trat jedoch am 1. Januar 2020 in Kraft, und die Bundesstaaten Nevada, New York, Texas und Washington erwägen die Verabschiedung eines ähnlichen Gesetzes. 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.

Die digitale Transformation aller Lebensbereiche und der Schutz der Privatsphäre sind nicht nur ein Thema auf der nördlichen Hemisphäre, sondern auch im Globalen Süden. Das Beispiel Mexiko, von der OECD als Land der mittlerem Einkommensstufe eingeordnet, kann einige Einblicke geben, wie Schwellenländer mit der digitalen Transformation und dem Datenschutz umgehen.

Mexiko digital – einige Grunddaten

Mexiko hat eine Bevölkerung von rund 130 Millionen Einwohner*innen und mehr als 110 Millionen Mobilfunkteilnehmende. Zwei Drittel der mexikanischen Bevölkerung (88 Millionen Menschen) nutzen das Internet, und fast alle von ihnen sind auch in sozialen Netzwerken und Messengerdiensten aktiv. Im Durchschnitt verbringt jede*r Mexikaner*in täglich acht Stunden in der digitalen Welt, davon mehr als drei Stunden auf sozialen Medien, fast drei Stunden beim Fernsehen (gestreamt und ausgestrahlt) und 1,5 Stunden mit gestreamter Musik. Für Mexiko sind die Präferenzen in den sozialen Medien ähnlich wie in vielen anderen Ländern. Im Jahr 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. Somit erreicht allein Facebook 86 Millionen Mexikaner*innen (Shum, 2020). Mexiko verfügt, ähnlich wie Europa, nicht über eine nationale große digitale Plattform mit erheblichem Marktwert oder wirtschaftlicher Reichweite. Im Alltag sind Smartphones jedenfalls in den Städten in allen sozialen Schichten verbreitet und ein äußerst beliebtes Kommunikationsmittel.

Eine Reihe von Institutionen in Mexiko befassen sich mit Künstlicher Intelligenz (KI), ihrer Erforschung, der Ausbildung von Fachkräften und den Anwendungen für den Markt. Dazu zählen die Mexikanische Gesellschaft für Künstliche Intelligenz

(SMIA), die seit über dreißig Jahren Forschung, Lehre und die akademische Disziplin befördert. Daneben ist die Mexikanische Akademie für Informatik (Amexcomp) seit 2015 eine zentrale Referenz für Informationstechnologie in Mexiko. Praxiscommunities sind beispielsweise *The Data Pub*, welche sich auf marktorientierte Datenwissenschaft und maschinelles Lernen konzentriert. Die Regierung berechnete in ihrem Bericht „*Künstliche Intelligenz und wirtschaftliches Wachstum: Chancen und Herausforderungen für Mexiko*“, erstellt vom Zentrum für die Umsetzung der öffentlichen Politik für Gleichheit und Wachstum (Cippec), die beschleunigte Einführung von KI-assoziierten Technologien könne in den nächsten zehn Jahren zu einem zusätzlichen nachhaltigen Wachstum von insgesamt 1% des BIP führen (Gómez Mont & Martínez Pinto, 2020; vgl. British Embassy 2018). Bislang hat Mexiko jedoch weder eine explizite digitale Agenda noch eine nationale KI-Strategie. Die derzeitige mexikanische Regierung unter Präsident Andrés Manuel López Obrador hat den Kampf gegen Korruption, Armutsbekämpfung und die Verringerung sozialer Ungleichheit zu ihren wichtigsten Prioritäten erklärt. Sie wird jedoch von Intellektuellen und Mittelschicht heftig kritisiert wegen ihrer Austeritätspolitik, des Klientelismus zugunsten der Wählerschaft in den unteren Einkommensschichten, und „weißer Elefanten“, wozu Großprojekte wie eine neue Erdölraffinerie und eine Eisenbahnlinie („Maya-Zugstrecke“) im Süden des Landes zählen.

Gleichwohl gibt es eine Reihe von Initiativen und bestehende Gesetze, die zeigen, dass Mexiko sich der Herausforderungen der digitalen Transformation bewusst ist und sich proaktiv daran beteiligt, eine lateinamerikanische Referenz zu werden und Perspektiven für sein eigenes digitales Modell zu entwickeln. Dazu gehört der Datenschutz, die Sensibilisierung für Privatsphäre und für Bedrohungen der Demokratie, die mit der digitalen Transformation einhergehen (Maqueo Ramírez & Barzizza Vignau, 2019).

Datenschutzgesetze in Mexiko

Viele lateinamerikanische Länder haben Datenschutz als durch die Verfassung geschütztes Recht konstituiert und entsprechende Datenschutzgesetze verabschiedet. In Mexiko ist der Schutz der Privatsphäre und des Datenschutzes 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 entsprechenden Bestimmungen in Artikel 7 und 8 der EU Grundrechte-Charta.

Die Gesetzgebung zum Datenschutz ist in zwei getrennte Gesetzeswerke unterteilt: Das mexikanische Datenschutzgesetz für den Privatsektor trat am 6. Juli 2010 in Kraft (Bundesgesetz über personenbezogene Informationen im Besitz von Personen/*Ley Federal de Protección de Datos Personales en Posesión de Particulares*, im Folgenden kurz: LFPDPPP). Es lehnt sich an die EU-Datenschutzrichtlinie von 1995 (95/46/EC) 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* – Allgemeines Gesetz über den Schutz personenbezogener Daten im Besitz von Verpflichteten, im Folgenden kurz: 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 Rechte der Bürger*innen auf Datenschutz 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, der Anfragen von Datensubjekten bearbeitet, die ihre ARCO-Rechte ausüben. Insbesondere das Datenschutzgesetz für den öffentlichen Sektor von 2017 (LGPDPPSO) weist hohe Standards auf, die dem EU-Recht ähnlich sind und wofür die DSGVO zum Zeitpunkt ihrer Ausarbeitung durch Parlament und Rat in der EU als Vorbild diente. Dieses Gesetz für den öffentlichen Sektor 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 und kann als fortschrittlich bezeichnet werden. Ihre Schwächen liegen in ihrem Geltungsbereich, da das moderne 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 Vorschläge zur Einführung eines Rechts auf Vergessen, von Portabilitätsverpflichtungen für den Privatsektor, von Opt-in-Klauseln für eine informierte Zustimmung und von Klauseln zum *privacy by design* und zum *privacy by default* (Mendoza Iserte et al. 2020; Interview Mendoza Iserte).

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 108 aus dem Jahr 1981 die einzige verbindliche internationale Konvention zum Datenschutz. Sie steht auch Nichtmitgliedern des Europarates offen. 55 Staaten haben sie gegenwärtig unterzeichnet, darunter nach Uruguay und Argentinien im Oktober 2018 auch Mexiko. Dieses „*Übereinkommen zum Schutz des Menschen bei der automatischen Verarbeitung personenbezogener Daten*“ war das erste zwischenstaatliche Datenschutzabkommen und enthält die wichtigsten Grundsätze des Datenschutzrechts. Auch dieses Abkommen hat internationale Ausstrahlung, vor allem in seiner ideellen Form der Normsetzung und Akkulturation von menschenrechtsschützender Gesetzgebung, betont Lee A. Bygrave (2020), der dieses Phänomen nach dem Sitz des Europarates als „Straßburg-Effekt“ kennzeichnet.

Mexikos Senat der Republik hat seine Bereitschaft signalisiert, bestehende gesetzliche Regelungslücken zu schließen, um auch die Konvention 108plus ratifizieren zu können. Diese Konvention 108+ ist die modernisierte Version des Übereinkommens 108 und enthält neue Prinzipien und Regeln für das Zeitalter von *Big Data* und KI. Sie wurde am 20. Oktober 2018 zur Unterzeichnung geöffnet und aktuell von 35 Staaten unterzeichnet, von fünf Staaten auch bereits ratifiziert. Das Übereinkommen 108+ stärkt die Betroffenenrechte und führt eine Meldepflicht für Verantwortliche bei Verletzungen des Datenschutzes an die Aufsichtsbehörde ein. Die Schaffung einer unabhängigen Aufsichtsbehörde wird für alle Konventionsstaaten verpflichtend. Konvention 108+ stellt strengere Anforderungen an die Verhältnismäßigkeit der Datenerhebung und die Grundsätze der Datenminimierung, weitet den Begriff der besonders schutzwürdigen „sensiblen Daten“ auf genetische und biometrische Daten, Gewerkschaftsmitgliedschaft und ethnische Herkunft aus. Sie etabliert auch neue Rechte für die Subjekte im Kontext von *Big Data*, KI und algorithmischen Entscheidungen, fordert das Anwenden von *privacy by design*, stärkt die Befugnisse und Unabhängigkeit der Datenschutzbehörden und verbessert insgesamt die rechtlichen Grundlagen für die internationale Zusammenarbeit (Council of Europe 2020). Die INAI-Kommissarin Dr. Patricia Kurczyn Villalobos, eine Professorin für Arbeits- und Sozialrecht der UNAM, setzte sich in ihrer bis Ende März 2020 währenden Amtszeit sehr vehement für den Beitritt Mexikos zur Konvention 108+ ein. Ob ihr*e Nachfolger*in dieses große Engagement fortsetzen wird, bleibt abzuwarten.

Der Beitritt Mexikos zur Konvention 108+ erforderte vorherige Änderungen im nationalen Recht. Daher kann diese Konvention sowohl als Inspiration wie als Hebel zur Verbesserung des Datenschutzes und der Grundrechte der mexikanischen Bürger*innen dienen (Straßburg Effekt – Bygrave 2020). Ein wichtiges Ereignis in dieser Hinsicht war das Internationale Forum zum Schutz personenbezogener Daten in Mexiko-Stadt am 30. und 31. Januar 2020. Ein weiterer Impuls wird die 42. Internationale Konferenz über Computer, Privatsphäre und Datenschutz (CIAPDP) sein, die ihrerseits gleichzeitig die erste Sitzung der *Global Privacy Assembly* (GPA) darstellt und 2021 in Mexiko-Stadt stattfinden wird. Sie soll mehr öffentliche Aufmerksamkeit und Be-

wusstsein bei politischen Entscheidungsträgern schaffen. Bisher steht Datenschutz nicht im Rampenlicht der Politik, sondern bewegt sich eher unter dem Radar der aktuellen Regierung. Wie in Europa klafft jedoch auch in Mexiko zwischen einer fortschrittlichen Datenschutzgesetzgebung und ihrer realen Durchsetzung eine nicht unerhebliche Lücke.

Die mexikanische Datenschutzbehörde INAI

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 einer Medaille und als komplementär, 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 in den Abteilungen für den Datenschutz. Datenschutz steht auch in der Öffentlichkeit immer unter dem Vorzeichen der Transparenz. Im Februar 2014 gab es eine Verfassungsänderung, die dem INAI den Status einer autonomen Behörde verlieh. Dieser Status ist allerdings umkämpft, denn der gegenwärtigen Regierung ist die Autonomie ein Dorn im Auge; sie versucht, Einfluss zu nehmen und manche Beobachter befürchten gar, dass durch eine erneute Verfassungsänderung der Durchgriff auf die autonomen Agenturen drohen könnte.

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 Datenschutzrechte gehört zu ihren Aufgaben, dieser wird in Veranstaltungen, Bildungsprogrammen und in *Social Media* nachgegangen. Das INAI verfügt über Sanktionsbefugnisse und kann auch eine Vor-Ort-Inspektion in den Einrichtungen des Datenkontrolleurs durchführen, um die Einhaltung des Gesetzes zu überprüfen (Interview Mendoza Iserte).

Gesetzesverstöße können Geldstrafen oder Haftstrafen nach sich ziehen. Das INAI kann finanzielle Sanktionen in Höhe des 100- bis 320.000fachen des Mindestlohns von Mexiko-Stadt verhängen (jährlich aktualisiert, derzeit rund 88 MX\$, entspricht aktuell 3,50 €). Haftstrafen von drei Monaten bis zu drei Jahren können bei schweren Sicherheitsverletzungen und Betrug verhängt werden. Bei Verstößen, die sensible persönliche Daten betreffen, können die Sanktionen bis auf das Doppelte der genannten Beträge und Haftstrafen erhöht werden. Das INAI geht seiner Arbeit gewissenhaft nach und hat in der Vergangenheit durchaus bereits „saftige“ Geldbußen von mehreren hunderttausend Euro verhängt (Voß 2014: 312).

Die Einhaltung und Durchsetzung der mexikanischen Datenschutzgesetze ist jedoch mit einer Reihe von Herausforderungen konfrontiert. Dazu gehören vor allem im privaten Sektor das fehlende Wissen über die rechtlichen Implikationen der Datenverarbeitung, eine schwache Datenschutzkultur, eine geringe Sensibilität im Falle von Informationsmissbrauch und die Unkenntnis der meisten Bürger*innen von den rechtlichen Mechanismen zur Durchsetzung ihrer Persönlichkeitsrechte (Mendoza Enriquez 2018: 289). Viele Bürger*innen wissen nichts über ihre Rechte, und das Ausüben von Beschwerden bewegt sich im Promillebereich. 2018 gab es 251 Beschwerden (Cueto 2019: 6). Wird eine Strafe verhängt, gehen die Unternehmen in der Regel auf dem administrativen Rechtsweg dagegen vor, der sich durch mehrere Instanzen zieht und erhebliche Zeit in Anspruch nimmt. 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 Kommissar*innen und Beamten*innen im INAI weniger nach fachlicher Expertise als nach Nähe zur jeweiligen Regierungspartei erfolgt. Bisher habe das INAI keine echte organische Verbindung zur Zivilgesellschaft aufgebaut, mit der sie in kritischem Dialog, aber auch in inhaltlicher Unterstützung stehen könnte (Interview Ballinas).

Wie bereits erwähnt, hat Mexiko bisher keine (extraterritoriale) Marktstandortklausel 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 sei in Kalifornien oder in den Niederlanden, weshalb sie nicht dem mexikanischen Datenschutzgesetz unterworfen werden könnten. Sogar inländische mexikanische Firmen haben durchaus regelmäßig damit gedroht, ihre Rechenzentren auf US-Territorium zu verlegen, sollten die bestehenden Datenschutzbestimmungen zu rigide durchgesetzt werden. Eine solche Marktstandortklausel, wie sie in der DSGVO (siehe oben) vorhanden ist, könnte theoretisch in eine bevorstehende Gesetzesänderung aufgenommen werden, bisher ist dies jedoch nicht vorgesehen, obgleich Argentinien und Kolumbien entsprechende Sanktionen auf ihrem Hoheitsgebiet angewandt haben (pers. Mitteilung Mendoza Iserte, 4.8.2020).

Das neue Freihandelsabkommen USMCA zwischen den USA, Kanada und Mexiko, T-MEC genannt, das 2020 in Kraft getreten ist und das NAFTA abgelöst hat, beinhaltet einige Regelungen, die strenger sind als im NAFTA. Das INAI nahm an den Verhandlungs- und Entwurfsrunden von T-MEC teil. Im Rahmen dieses Abkommens weisen zwei Abschnitte auf den Datenschutz hin. Zum einen sieht Artikel 32.8 über den Schutz personenbezogener Daten vor, dass jede Vertragspartei einen entsprechenden Rechtsrahmen beschließt oder unterhält, sich um nichtdiskriminierende Praktiken zum Schutz von Personen vor Verletzungen des Datenschutzes in ihrem Zuständigkeitsbereich bemüht, Informationen über Rechtsbehelfe veröffentlicht und Mechanismen zur Kompatibilität zwischen den verschiedenen Regelungen der Vertragsstaaten fördert sowie bei der Einreichung grenzüberschreitender Beschwerden im Zusammenhang mit dem Schutz personenbezogener Daten entwickelt. Auch in Kapitel 19, Artikel 19.15 über den digitalen Handel und die Cybersicherheit sind Mindestschutz-

standards angegeben, mit denen die Unterzeichnerstaaten arbeiten müssen (persönliche Mitteilung, Jonathan 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 zum Standort von Daten (Datenlokalisierung) im T-MEC-Abkommen verbietet es einer Vertragspartei, zur Bedingung zu setzen, dass für die Ausübung von Geschäften auf ihrem Gebiet die Rechenzentren und Datenverarbeitungsanlagen in diesem Land selbst genutzt oder aufgestellt werden (T-MEC, Kapitel 19.12). Dies bedeutet, dass Mexiko von US-Firmen nicht verlangen kann, ihre über mexikanischer 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“). Datenschutzprofessorinnen im CIDE, einer privaten technischen Universität in Sante Fe im Süden von Mexiko-City berichten, dass es seit Inkrafttreten der DSGVO ein erhöhtes Interesse an den Kursen zum Datenschutzrecht gebe, auch von Anwälten international tätiger Unternehmen.² Bisher scheint Mexiko also im Datenschutz zwischen Baum und Borke zu stehen.

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 auch diskutiert, den Datenschutz aus dem INAI herauszunehmen und in das Wirtschaftsministerium (*Secretaría de Economía*) 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. Diesem Vorschlag wiederum wird entgegen, im Wirtschaftsministerium bestünde die Gefahr der Interessenkonflikte und des *regulatory capture* (Vereinnahmung der Regulierungsbehörde durch privatwirtschaftliche Interessen), und 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, die Rechtsdurchsetzung aber noch deutlich Luft nach oben aufweist.

Datenschutzkultur und Zivilgesellschaft

Bisher gibt es in Mexiko noch keinen starken öffentlichen Diskurs über digitale Fragen. Die Kräfte der Zivilgesellschaft werden jedoch zunehmend wachsam, darunter Hacker*innen, *Data Scientists* und Menschenrechtsorganisationen. Zu den avanciertesten Nichtregierungsorganisationen Mexikos im digitalen Kontext zählt R3D (*Red en Defensa de los Derechos Digitales* – Netzwerk für die Verteidigung digitaler Rechte). Die im März 2014 aus einer studentischen Initiative gegen Wahlmanipulation entstandene Organisation macht Forschungen und Aufklärungsarbeit zu Informations- und Meinungsfreiheit, digitaler Privatsphäre und Überwachung, dem offenen Zugang zu Wissen und freier Kultur 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 über Mexiko hinaus erarbeitet, über seine Aufdeckung des Ausspähöns von Journalisten durch Malware 2017 wurde beispielsweise von der New York Times berichtet. R3D beschäftigt sich sowohl kritisch mit privatwirtschaftlichen Akteuren wie Banken, Versicherungen und Telekommunikationsfirmen, wie 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 („*freemies*“), Profilbildung und kommerzielle Überwachung werden thematisiert und ggf. auch skandalisiert, wie etwa das Thema der automatisierten 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 lateinamerikanischen und internationalen Digitalorganisationen der Zivilgesellschaft gut vernetzt (Interview García).

Eine weitere Organisation ist SocialTIC, ein Zusammenschluss vor allem von IT-Techniker*innen, die digitale Technologie für soziale Ziele fördern will. SocialTIC wurde vor acht 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 Veranstaltungen wie dem *Open Data Day* in Mexiko-City am 7. März 2020 wurde in Workshops beispielsweise über offene und integrierte Mobilitätsdaten für eine bessere digitale Vernetzung des öffentlichen Nahverkehrs (U-Bahn, Busse, Stadtfahrradsystem) in Echtzeit informiert, Kenntnisse über Datenanalyse vermittelt, von feministischen Gruppen Daten zu Geschlecht und Gewalt zur Bekämpfung der Femizide und Gewalttaten durch Drogenkartelle und Polizeiübergriffe zusammen-

geführt, sowie kreative Formen der Datennutzung und einer neuen Datenökonomie erprobt (Interview Casanueva).

Die Organisation *Artículo 19*, benannt nach dem Meinungsfreiheits-Artikel in der UN-Menschenrechtserklärung, seit 2006 in Mexiko und dort auch für ganz Zentralamerika aktiv, befasst sich ebenfalls mit Transparenz, Informationsfreiheit, der Verteidigung kritischer Medien und der Aufklärung von Morden an Journalist*innen. Im Feld der digitalen Menschenrechte geht es *Artículo 19* vor allem um die Bekämpfung jeglicher Form von Zensur im Netz. Dabei werden gesetzliche Regelungen seitens des Staates, wie etwa das deutsche NetzDG, 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. Insgesamt vertritt *Artículo 19* 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 *Hacker-legal* sowie stärker kulturell orientierte Gruppen, die Privatsphäre und digitale Menschenrechte aus der Perspektive der Zivilgesellschaft adressieren. Aktuelle Kampagnen für Netzneutralität und offene Daten, aber auch gegen Desinformation in der Covid-19 Pandemie schaffen mehr Bewusstsein und öffentliche Mobilisierung für digitale Themen.

Neben diesen zivilgesellschaftlichen Gruppen spielen Anwaltsvereinigungen und akademische Datenschutz-Expert*innen eine wichtige Rolle für eine digitale Alphabetisierung und die Verbreitung einer Datenschutzkultur. Mexiko ist auch Teil des iberoamerikanischen Datenschutzobservatoriums und des entsprechenden lateinamerikanischen Netzwerks von meist professionellen Datenschutzanwält*innen.

Fazit

Zusammenfassend lässt sich resümieren, dass Mexiko über wissenschaftliche Kenntnisse und Know How zur digitalen Transformation verfügt, seine konkrete KI-Agenda aber noch in den Kinderschuhen zu stecken scheint. Im Hinblick auf den Datenschutz scheint Mexiko durchaus geneigt zu sein, sich an der europäischen Suche nach digitaler Souveränität und nach 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, die zudem über den EU Datenschutzboard eine Harmonisierung des europäischen Rechts herbeiführen können 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 gro-

ßen digitalen US-Plattformen ausüben zu können, und ist mit den USA als seinem stärkstem 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 politischen Regelungen verbunden, die sich auf Datenschutzfragen beziehen. 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 digitale *Communities* und das Rechtssystem verfügen über hohe Standards, aber insbesondere die realpolitische Umsetzung der Normen lässt noch erheblichen Raum für Verbesserungen.

INGRID SCHNEIDER ist Professorin für Politikwissenschaft und arbeitet seit 2017 im Fachbereich Informatik im Arbeitsbereich Ethik der Informationstechnologie der Universität Hamburg. Ihre Forschungsschwerpunkte sind Technikfolgenabschätzung, internationale Datenökonomie, das Verhältnis von Recht und Politik sowie der demokratische Umgang mit Innovation und Wertkonflikten. Webseite: <http://uhh.de/inf-schneider>.

Literatur

Alle URLs wurden zuletzt am 23.10.2020 aufgerufen.

Access Now 2020: Two Years Under the EU GDPR. Implementation Progress Report. May 2020, <https://www.accessnow.org/cms/assets/uploads/2020/05/Two-Years-Under-GDPR.pdf>.

Banisar, David 2018. National Comprehensive Data Protection/Privacy Laws and Bills 2018 (September 4, 2018), <http://dx.doi.org/10.2139/ssrn.1951416>.

Bendiek, Annegret/ Römer, Magnus 2019. Externalizing Europe: the global effects of European data protection, in: *Digital Policy, Regulation and Governance*, 21(1): 32-43, <https://doi.org/10.1108/DPRG-07-2018-0038>.

Bradford Anu, 2012: 'The Brussels Effect', in: *Northwestern University Law Review* 107(1), S. 1–67.

Bradford, Anu 2020: *The Brussels Effect: How the European Union Rules the World*. Oxford University Press.

British Embassy 2018: Towards an AI Strategy in Mexico: Harnessing the AI revolution, https://docs.wixstatic.com/ugd/7be025_9c99aef6567442b09dbf38a1387b7d4a.pdf.

Bygrave, Lee A. 2020: The 'Strasbourg Effect' on Data Protection in Light of the 'Brussels Effect': Logic, Mechanics and Prospects (June 3, 2020). Forthcoming in *Computer Law & Security Review* [2020] vol. 38, University of Oslo Faculty of Law Research Paper No. 2020-14, available at SSRN: <http://dx.doi.org/10.2139/ssrn.3617871>.

Council of Europe 2020: Modernisation of Convention 108, <https://www.coe.int/en/web/data-protection/convention108/modernised>.

DLA Piper 2020: Data Protection, Mexico, <https://www.dl Piperdataprotection.com/index.html?t=law&c=MX&c2=DE>.

Fanta, Alexander 2020: Kritik an „geheimen Absprachen“ Facebooks mit Aufsicht, 25.05.2020, <https://netzpolitik.org/2020/kritik-an-geheimen-absprachen-facebook-mit-aufsicht/>.

Gómez Mont, Constanza/ Martínez Pinto, Cristina 2020: Inteligencia artificial: una mirada desde México, Nexos, 01/02/2020, <https://www.nexos.com.mx/?p=46682>.

Guetao, Guillermo (ed.) 2019: *Ley Federal de Protección de Datos Personales en Posesión de Particulares, Comentada*. Ciudad de México: INAI.

Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales (INAI), <https://home.inai.org.mx/>.

Maqueo, María Solange 2018: *Ley General de Protección de Datos en Posesión de Sujetos Obligados, Comentada*. Ciudad de México: INAI.

Maqueo Ramírez, María Solange & Barzizza Vignau, Alessandra 2020: *Democracia, privacidad y protección de datos personales*. Ciudad de Mexico: INE.

Mendoza Enríquez, Olivia Andrea 2018: Protection of Personal Data in Companies Established in Mexico, *Revista del Instituto de Ciencias Jurídicas de Puebla*, Mexico, Vol. 12, No. 41: 267-291.

Mendoza Iserte, Jonathan; Ruiz Bernal, Vitelio; Sánchez García, Jesús Javier 2020: Análisis del derecho a la portabilidad de datos personales en México, IAPP (International Association of Privacy Professionals).

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, Alexander und Christian Geminn, *Datenschutz-Grundverordnung verbessern: Änderungsvorschläge aus Verbrauchersicht*, Nomos, Baden-Baden 2020.

Schneider, Ingrid 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), 1-24, <https://doi.org/10.29379/jedem.v12i1.604>.

Schneider, Ingrid 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. (eds., 2018). *The Politics of Big Data: Big Data, Big Brother?* New York: Routledge: 129-175.

Shum, Yi Min (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. Value Creation and Capture: Implications for developing countries*. New York.

Vogel, David 1995: *Trading Up: Consumer and Environmental regulation in a global economy*. Harvard University Press. Cambridge, MA.

Voß, Andreas 2014: Länderreport: Compliance in Mexiko, in: *Compliance-Berater* 9/2014, S. 309-314, <https://www.roedl.de/de-de/de/themen/documents/compliance-in-mexiko-roedl-partner.pdf>.

Interviews in Mexiko-Stadt mit:

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

Prof. Dr. Carlos Chavez Becker, Universidad Autonoma Metropolitana – Lerma

Juan M. Casanueva, SocialTIC

Vladimir Cortés, Artículo 19

Dr. Carlos Domínguez, Instituto Mora

Alejandro Faya Rodríguez, Kommissar von COFECE, mexikanische Wettbewerbsbehörde

Luis Fernando García, R3D,

Estelle Massé, Access Now

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

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

Anmerkungen:

- 1 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, PRODIGEEES (Promoting Research on Digitalisation in Emerging Powers and Europe towards Sustainable Development) kofinanziert. Die vorliegende Forschung ist auch Teil des vom deutschen BMBF geförderten Projektes GOAL (Governance of and by Algorithms). Sowohl den Förderorganisationen als auch allen Projektpartner*innen möchte ich an dieser Stelle meinen Dank aussprechen.

Co-funded by
the European Union



- 2 Im CIDE gibt es mehrere juristische Lehrstühle zum Datenschutzrecht, überwiegend mit Professorinnen besetzt. In Deutschland hingegen besteht bisher kein einziger juristischer Lehrstuhl explizit und ausschließlich mit der Denomination Datenschutz.