

Februar 2021

Länderbericht

Auslandsbüro Korea



COVID-19 und Digitalisierung

Daten als Schlüssel im Kampf gegen das Virus

Thomas Yoshimura

Impfstoffe geben Hoffnung auf einen Ausweg aus der Pandemie. Gleichzeitig wird deutlich, dass uns die Notwendigkeit zu *Social Distancing* und Beschränkungen zumindest noch eine Weile erhalten bleiben wird. Welche Mittel und Eingrenzungen von Rechten und Freiheiten nötig und gewollt sein können, um das Recht auf körperliche Unversehrtheit, aber auch andere Freiheiten zu schützen, ändert sich mit fortschreitender Zeit und Erkenntnis. Das demokratische Korea setzte seit Beginn auf digitale Methoden.

Pandemieverlauf in Südkorea

Besonders im internationalen Vergleich sind die Infektionszahlen in Südkorea – obwohl es nach der Volksrepublik China den zweiten Schwerpunkt der Pandemie zum Zeitpunkt ihrer Entdeckung ausmachte – durchgehend auf relativ niedrigem Niveau verblieben: seit Beginn der Pandemie wurden weniger als 85.000 Infektionen und 1.600 Todesfälle gezählt.¹ Aktuell ist das Land nichtsdestotrotz mit einer dritten Welle konfrontiert, in der die tägliche Infektionszahl jedoch unter 1.300 geblieben und zuletzt auch wieder unter 400 gesunken ist.

Die ergriffenen Maßnahmen wurden im Zeitverlauf zunehmend systematisiert und mehrfach gelockert und verschärft. Bis dato kam es jedoch zu keinem umfassenden *lockdown*: Privatunternehmen, insbesondere Einzelhandel und Gastronomie, konnten durchgehend geöffnet bleiben, zeitweise mit verkürzten Öffnungszeiten.

Als wesentliche Faktoren für dieses Ergebnis sind kurze Reaktionszeiten, eine hohe Konformität in der Bevölkerung und insbesondere auch eine Nutzung vorhandener Daten und digitaler Infrastruktur auszumachen.

Tracking und Monitoring

Eine Überwachung bzw. Nutzung von personenbezogenen Daten zur Kontrolle des Infektionsgeschehens erfolgt in zwei unterschiedlichen Strängen.

Bei Einreise aus dem Ausland besteht, mit Ausnahme ausgewählter Personengruppen, eine Pflicht zur 14-tägigen Quarantäne in hierfür eigens zugewiesenen Einrichtungen. Südkoreanische Staatsbürger sowie Personen mit qualifiziertem Aufenthaltstitel und nachweislichem Wohnsitz haben ersatzweise die Möglichkeit, sich einer Selbstisolierung im eigenen Wohnraum zu unterziehen.

Die Einhaltung der dabei geltenden Pflichten und Beschränkungen wird primär durch die bereits vor Einreise zwingend vorgeschriebene Installation einer App zur täglichen Selbstüberwachung von Krankheitssymptomen und Ergebniserfassung sowie durch Auswertung der Bewegungsdaten der eigenen Mobilfunknummer sichergestellt. Hinzu kommen regelmäßiger Kontakt mit der zuständigen Gesundheitsbehörde und eventuell unangekündigte Hausbesuche.

Eine nochmals weitreichendere Datenauswertung erfolgt im Falle bestätigter Infektionsfälle. Das dann greifende Tracking- und Monitoring-System wurde im Rahmen einer Kooperation von *Ministry of Science and Information & Communication Technology*, *Ministry of Land, Infrastructure and Transport* sowie *Korea Center for Disease Control and Prevention* (KCDC) entwickelt und beruht im Wesentlichen auf fünf Informationsquellen:

1. Auskünfte der Infizierten
2. Zahlungsverkehr
3. Mobilfunknetz
4. Überwachungskameras
5. Entry Logs

Sobald eine Person positiv getestet wird, schalten sich sogenannte *Epidemiological Intelligence Service Officers* der *Korea Disease Control and Prevention Agency* (KDCA, vormals KCDC) ein. Diese befragen die infizierte Person und inspizieren gegebenenfalls Orte, die von dieser Person besucht wurden. Um die Aussagen des Infizierten zu überprüfen und potentielle Ansteckungen nachzuvollziehen, werten die Beamten dann in der Folge bis zu vier zusätzliche Datenquellen aus und gleichen sie mit den gemachten Angaben ab.

Zahlungsverkehr

Der Abgleich mit getätigten Zahlungen per Kredit- oder Bankkarte ist in Südkorea besonders effektiv, da hier der Anteil an bargeldlosem Zahlungsverkehr weltweit am höchsten ist.

Mobilfunknetz

In Südkorea gibt es mehr Mobiltelefone als Einwohner. Die Quote gehört weltweit zu den höchsten. Zudem ist die Netzabdeckung äußerst hoch und Endgeräte sind zu jedem Zeitpunkt mit bis zu drei Sendemasten verbunden. Dies erhöht die Genauigkeit der Ortung enorm.

Überwachungskameras

In Südkorea sind über 8 Millionen Überwachungskameras im Einsatz. Dies entspricht einer Kamera pro 6,3 Einwohner. Während Menschen im öffentlichen Raum unterwegs sind, werden diese im Durchschnitt alle neun Sekunden per Video erfasst. Dies ermöglicht eine nahezu lückenlose Nachverfolgung der Bewegungsprofile.

Entry Logs

Im Juli 2020 wurde zudem ein u.a. für die Gastronomie verpflichtendes Registrierungssystem eingeführt. Hierzu kann alternativ zur Papierform ein QR-Code in weit verbreiteten Apps, die eine zertifizierte Identifizierung ihrer Nutzer ermöglichen,

erstellt und vor Ort eingescannt werden. Im Falle einer Infektion können so zeitnah alle relevanten Kontakte ermittelt werden.

Die erstellten Bewegungsprofile werden mit den Daten bereits bekannter Fälle abgeglichen und auf Zusammenhänge geprüft. Die Aufklärungsquote der Infektionswege liegt derzeit noch immer über 80 Prozent.²

Es wird zudem versucht, Kontaktpersonen zu identifizieren, die weniger als zwei Meter Abstand zum Infizierten hatten, und die staatlichen Stellen veröffentlichen das erstellte Bewegungsprofil in anonymisierter Form und senden auf Basis der Zuordnung zu Sendemasten Warnungen per SMS in die jeweiligen Stadtviertel.³

Rechtsrahmen und Datenschutz

In normalen Zeiten gilt im rechtsstaatlichen Südkorea ein der Datenschutzgrundverordnung (DSGVO) der Europäischen Union ähnliches Datenschutzrecht, wenngleich die Verhandlungen über eine formale Anerkennung von dessen Gleichwertigkeit durch die Europäische Kommission noch nicht abgeschlossen sind.⁴

Allerdings erklärte Südkorea das Corona-Virus bereits im Januar 2020, nachdem die ersten bestätigten Fälle im Land gemeldet wurden, zur „Infektionskrankheit 1. Grades“, wodurch auch besondere Maßnahmen zur Datenverarbeitung ermöglicht werden.

In Art. 6 Abs. 2 des im Nachgang von MERS (2015) geschaffenen „Gesetzes zur Prävention und Kontrolle von Infektionskrankheiten“ heißt es dazu:

„Die Bürger haben das Recht, die Informationen über das Auftreten von Infektionskrankheiten, die Prävention und die Kontrolle von Infektionskrankheiten sowie über die Bekämpfung zu erfahren. Der Staat und die lokalen Regierungen müssen Informationen unverzüglich offenlegen.“⁵

Das Gesetz legt den Umfang der Offenlegung von Informationen im Falle einer Infektionskrankheitskrise fest und spezifiziert diesen Grundsatz in Art. 34-2 Abs. 1:

„Der Leiter der Behörde für Krankheitskontrolle und -prävention (KDCA), die Bürgermeister, die Gouverneure und die Bezirksleiter müssen unverzüglich Informationen, die die Bürger zur Vorbeugung von Infektionskrankheiten wissen müssen, wie u.a. die Infektionswege von Patienten, Transportmittel, medizinische Behandlungseinrichtungen und Kontakte, durch Veröffentlichung in Kommunikationsnetzen oder die Verbreitung von Pressemitteilungen offenlegen, wenn aufgrund der Ausbreitung von Infektionskrankheiten, die für die Gesundheit der Menschen schädlich sind, eine Krisenwarnung über die Stufe ‚Vorsicht‘ gemäß Art. 38 Abs. 2 des ‚Gesetzes über Katastrophen- und Sicherheitsmanagement‘ herausgegeben wurde. Geschlecht, Alter und andere Informationen, die durch das Präsidialdekret als nicht mit der Prävention von Infektionskrankheiten verbunden angesehen werden, sind jedoch ausgeschlossen.“⁶

Weitere Artikel des Gesetzes regeln explizit die Möglichkeit zuständiger Behörden, persönliche Daten wie Name, Adresse und Telefonnummer, Krankenakten, Daten über Ein- und Auswanderung und andere Informationen von vermutlich Infizierten zur Feststellung der Bewegung zu verlangen. Es gibt dem Leiter einer Polizeibehörde die Möglichkeit, Informationen über Standortdaten von vermutlich Infizierten zu verlangen und von Anbietern persönlicher Standortinformationen und Telekommunikationsdiensteanbietern entsprechende Standortdaten einzufordern (Art. 76-2).

Außerdem regelt das Gesetz:

- › Gefängnisstrafen von bis zu zwei Jahren oder Geldstrafen von bis zu 20 Millionen Won (etwa 15.000 EUR) bei Verweigerung epidemiologischer Untersuchungen (Art. 79 Nr. 1),
- › Gefängnisstrafen von bis zu einem Jahr oder Geldstrafen von bis zu 20 Millionen Won bei Verweigerung der Auskunft über Standortdaten (Art. 79-2 Nr. 3),
- › Gefängnisstrafen von bis zu einem Jahr oder Geldstrafen von bis zu 10 Millionen Won (etwa 7.500 EUR) bei Verweigerung von Hospitalisierungs- oder Quarantänemaßnahmen (Art. 79-3 Nr. 4, 5).

Die Anwendung dieser Regeln steht dabei durchaus unter gesellschaftlicher und gerichtlicher Beobachtung.

Im Mittelpunkt der zweiten Welle stand im Sommer 2020 die Bildung eines Infektionsclusters im Stadtviertel Itaewon, das auf den Besuch eines Infizierten in Bars und Clubs zurückgeführt wurde. Zur Aufklärung der Infektionswege wurden Mobilfunkdaten von fast 11.000 Personen genutzt. Das KCDC (seit dem 12.09.2020 KDCA) und die Stadt Seoul hatten diese von den Mobilfunkanbietern gesammelt und Kurznachrichten mit der Aufforderung versandt, sich einem Corona-Test zu unterziehen. Einer der Empfänger, der weder den als Infektionsherd gemeldeten Club besucht, noch direkten Kontakt mit verdächtigen Infizierten hatte und ein negatives Ergebnis erhielt, reichte infolgedessen am 29.07.2020 beim südkoreanischen Verfassungsgericht eine Verfassungsbeschwerde ein, da er sein Recht auf Selbstbestimmung über persönliche Informationen, Kommunikationsfreiheit, Geheimhaltung bzw. Freiheit der Privatsphäre, Freiheit des allgemeinen Verhaltens und Gleichheit verletzt sehe. Die Beschwerde wurde am 25.08.2020 zur Prüfung angenommen.

Die zu Beginn der Krise übliche namentliche Veröffentlichung der Trackingdaten von Infizierten durch die Leiter der Kommunalverwaltungen oder die Einführung eines COVID-19-Armbandes wurden bereits als übermäßige Beeinträchtigung der Privatsphäre anerkannt und eingestellt.

Als problematisch gilt weiterhin, dass das „Gesetz zur Prävention und Kontrolle von Infektionskrankheiten“ keine Bestimmung enthält, dass oder wann genau die Daten zu löschen sind, die während epidemiologischer Untersuchungen gesammelt werden.

Weitere Maßnahmen und Faktoren

Die technologiegestützte Überwachung einer strikten Quarantäne sowie datenbasierte Kontaktverfolgung und Identifikation von Infektionsclustern sind zwei wichtige Teile eines Puzzles, das vor allem durch systematisierte *Social-Distancing*-Maßnahmen und eine über die Pflicht hinausgehende Bereitschaft zum Tragen von Masken ergänzt wird.

Maskenpflicht gilt im Prinzip an allen öffentlichen Orten (ÖPNV, Demonstrationen, medizinische Einrichtungen, Pflegeeinrichtungen). Auch in der Gastronomie ist die Maske jederzeit aufzusetzen, außer es wird gegessen oder getrunken. Bei Zuwiderhandlung kann seit November 2020 ein Bußgeld von rund 75 Euro verhängt werden, Betriebe müssen bei Missachtung zwischen 1.100 und 2.200 Euro zahlen. Doch schon vor Einführung dieser Sanktionsmöglichkeiten lag der Anteil der Zuwiderhandelnden geschätzt unter einem Prozent. Der überwiegende Großteil trägt schon seit Beginn KF94/KF95 (gleichwertig zu FFP2). Vorübergehender Knappheit wurde mit Ausfuhrsperrn entgegengewirkt.

Die übrigen Vorgaben der Regierung zum *Social Distancing* folgen einem seit 01.11. 2020 fünfstufigen Maßnahmensystem, das öffentliche Betriebe und Einrichtungen wie Schulen zu Einschränkungen zwingt, aber auch dringende Empfehlungen und Vorgaben für den privaten Raum enthält.⁷ Die Inkraftsetzung der Maßnahmen erfolgt jeweils kurzfristig für i.d.R. 14-tägige Zeiträume und abhängig vom regionalen Infektionsgeschehen. Darüber hinaus werden vorhergehende Cluster und besondere Anlässe wie Feiertage mit erhöhtem Reiseverkehr berücksichtigt, sodass es zu zusätzlichen Einschränkungen für einzelne Gruppen bzw. Orte oder schärfere Beschränkungen für Versammlungen kommt.

Politische Debatte

Die öffentliche Debatte fokussiert sich auf diese *Social-Distancing*-Maßnahmen und stellt ähnlich

wie in Deutschland Fragen nach deren Wirksamkeit, Zielgenauigkeit und wirtschaftlichen und sozialen Kosten in den Vordergrund. Im Umfeld der nationalen Parlamentswahlen im Frühjahr 2020 oder der im April 2021 bevorstehenden Bürgermeisterwahlen in Seoul und Busan – den beiden größten Städten des Landes – aber auch von Protestbewegungen oder herausragenden Parlamentsentscheidungen wächst zudem die Kritik der Opposition an den anhaltenden Einschränkungen der Versammlungsfreiheit. Bezüglich der Verwendung von personenbezogenen Daten zur Bekämpfung der Pandemie besteht hingegen prinzipielle Einigkeit.

Fazit

Südkorea nutzt die ihm zu Verfügung stehenden Daten und Technologien erfolgreich zur Eindämmung der Pandemie auf beachtlich niedrigem Niveau, ohne dabei seine demokratischen und rechtsstaatlichen Prinzipien auszusetzen.

Wichtige Grundlage dafür bilden neben der mehr erfahrungs- als kulturbasierten Akzeptanz für Einschränkungen in der Bevölkerung sicher auch die geographische Lage oder die Zusammensetzung der Bevölkerung, die eine Regulierung der Einreise und Quarantänevorschriften vereinfachen.

Ebenso zahlen sich aber die vorhandene digitale Infrastruktur, das daraus entstandene Datenreservoir und die bewusste Entscheidung zu deren verantwortungsvoller Nutzung aus.

- 1 Einen hilfreichen Überblick über den Verlauf der Pandemie in Südkorea und weltweit bietet das Internetportal <https://coronaboard.kr/>.
- 2 Ministry of Health and Welfare (MOHW), <http://ncov.mohw.go.kr/en/bdBoardList.do>
- 3 Die veröffentlichten Daten wurden von Dritten kombiniert und zur Erstellung und Veröffentlichung von Karten genutzt. Ein Beispiel hierfür ist <https://coronamap.site/>.
- 4 European Commission, https://ec.europa.eu/info/law/law-topic/data-protection/international-dimension-data-protection/adequacy-decisions_en
- 5 Nicht-offizielle Übersetzung im Auftrag der Konrad-Adenauer-Stiftung
- 6 Nicht-offizielle Übersetzung im Auftrag der Konrad-Adenauer-Stiftung
- 7 MOHW, http://ncov.mohw.go.kr/socdis-BoardView.do?brdId=6&brdGubun=1&dataGubun=&ncvContSeq=&contSeq=&board_id=&gubun=

Konrad-Adenauer-Stiftung e. V.

Thomas Yoshimura
Leiter des Auslandsbüros Korea
Europäische und Internationale Zusammenarbeit
www.kas.de/korea

thomas.yoshimura@kas.de



Der Text dieses Werkes ist lizenziert unter den Bedingungen von „Creative Commons Namensnennung-Weitergabe unter gleichen Bedingungen 4.0 international“, CC BY-SA 4.0 (abrufbar unter: <https://creativecommons.org/licenses/by-sa/4.0/legalcode.de>)