

## Rechtliche Regulierung des ukrainischen Gesundheitssystems: Gewährleistung des Schutzes vor COVID-19

Autoren: Vitalii Pashkov, Natalya Gutorova\*

Stand: 31. März 2020

### Inhaltsverzeichnis:

- I. Einleitung
- II. Ärztliche Versorgung
- III. Pharmazeutische Versorgung
- IV. Reformierung des Gesundheitssystems nach 2016
- V. Corona-Krise
- VI. Maßnahmen zum Schutz vor COVID-19
- VII. Fazit

### I. Einleitung

Die staatliche Regulierung im Bereich des Gesundheitswesens stellt sich in der Ukraine als ein System von Maßnahmen mit gesetzgebenden, ausführenden und kontrollierenden Charakter dar, die von staatlichen Institutionen und öffentlichen Organisationen umgesetzt werden, um das bestehende sozioökonomische System zu stabilisieren und an die sich ändernden Bedingungen anzupassen. In diesem Zusammenhang, wenn man die wirtschaftlichen Prozesse als Ganzes betrachtet, bezeichnet man traditionell als eine der öffentlich-rechtlichen Grundlagen für eine unmittelbare Einflussnahme

---

Zitierweise: Pashkov, V., Gutorova, N., Rechtliche Regelung des ukrainischen Gesundheitssystems:  
Gewährleistung des Schutzes vor COVID-19, O/L-1-2020,

[https://www.ostinstitut.de/documents/Pashkov\\_Gutorova\\_Rechtliche\\_Regulierung\\_des\\_ukrainischen\\_Gesundheitssystems\\_Gewahrleistung\\_des\\_Schutzes\\_vor\\_COVID\\_19\\_OL\\_1\\_2020.pdf](https://www.ostinstitut.de/documents/Pashkov_Gutorova_Rechtliche_Regulierung_des_ukrainischen_Gesundheitssystems_Gewahrleistung_des_Schutzes_vor_COVID_19_OL_1_2020.pdf).

\* Prof. Dr. Vitalii Pashkov, Poltava juristisches Institut der Nationalen juristischen Yaroslav-Mudry Universität Ukraine; Prof. Dr. Natalya Gutorova, V.V.Stashis Institut für die Untersuchung von Kriminalitätsproblemen der Nationalen Akademie der Wissenschaften der Ukraine.

**Pashkov/Gutorova - Rechtliche Regulierung des ukrainischen Gesundheitssystems: Gewährleistung des Schutzes vor COVID-19, Ost/Letter-1-2020 (April 2020)**

des Staates zu Recht das so genannten "Marktversagen"<sup>1</sup>. Dies umfasst unter anderem den sozialen Schutz der Bevölkerung und insbesondere die Wahrung der Rechte der Patienten. Durch die Gewährleistung der sozialen Rechte der Bürger, einschließlich des Rechts auf Gesundheitsversorgung, erklärt der Staat, dass der Zustand der sozialen Sicherheit nur unter Bedingung der Anwendung der gesetzlichen Regulierungsmechanismen möglich ist<sup>2</sup>.

Das Recht der Bürger auf Gesundheitsschutz und medizinische Versorgung wird durch Artikel 49 der Verfassung garantiert. Nach dieser Verfassungsbestimmung schafft der Staat die Voraussetzungen für eine wirksame und zugängliche medizinische Versorgung für alle Bürger. Die rechtlichen Mechanismen sowie die sozialen und wirtschaftlichen Grundlagen zur Gewährleistung dieses Verfassungsrechts sind in den Grundlagen der Gesetzgebung im Gesundheitswesen der Ukraine festgelegt.

Das Recht der Bürger auf Gesundheitsversorgung sollte jedoch nicht nur verkündet, sondern auch vom Staat garantiert werden. Bei der Analyse von Artikel 49 der Verfassung der Ukraine lassen sich daher einige Mängel feststellen, die diese Bestimmungen nivellieren.

Erstens ist zu beachten, dass Artikel 49 der ukrainischen Verfassung einen künstlichen deklarativen Charakter hat, was durch einzelne Auslegungen des ukrainischen Verfassungsgerichts bedingt ist.

So wird entsprechend der Entscheidung des Verfassungsgerichts der Ukraine vom 29.05.2002 Nr. 1-13/ 2002<sup>3</sup> die medizinische Versorgung in staatlichen und kommunalen Gesundheitseinrichtungen allen Bürgern unabhängig von ihrem Umfang und ohne vorläufige, laufende oder nachträgliche Zahlung für die Erbringung dieser Versorgung gewährt. Es ist jedoch klar, wie Experten betonen, dass diese Auslegung nicht der internationalen Praxis entspricht und daher in der Ukraine nicht realisiert wird<sup>4</sup>. Tatsächlich ist diese Auslegung eine populistische materia prima<sup>5</sup> des Gesundheitssystems im Ganzen, die jede Möglichkeit konstruktiver Veränderungen in diesem Bereich zunichtemacht.

Es ist zu beachten, dass das Problem nicht so sehr im deklarativen Charakter von Artikel 49 der Verfassung der Ukraine liegt, sondern in seiner Auslegung. Darüber hinaus wird die in Artikel 49 der

---

<sup>1</sup> Gospodars'ke pravo: pidručnik (Wirtschaftsrecht: Lehrbuch), Zadihajlo, Pashkov und and., Charkiw, Pravo 2012, S. 54.

<sup>2</sup> Pashkov, Rechtliche Wirtschaftsordnung und staatliche Pharmapolitik, ihre Auswirkungen und Lehren (ukr.), Visnik Akademii pravovyh nauk Ukrainy 2009 Nr. 2 (57), S. 84-95.

<sup>3</sup> Entscheidung des Verfassungsgerichts der Ukraine in dem Fall über die verfassungsmäßige Anfrage von 53 Abgeordneten der Verhovna Rada der Ukraine bezüglich der offiziellen Auslegung der Bestimmung von Artikel 49 Abs. 3 der Verfassung der Ukraine "in staatlichen und kommunalen Gesundheitseinrichtungen wird die medizinische Versorgung kostenlos gewährt" (Fall der kostenlosen medizinischen Versorgung) vom 29.5.2002, Akte Nr. 1-13/2002, URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v010p710-02>.

<sup>4</sup> Pashkov, Dieses süße Wort "Reform": Perspektiven des Undergrounds der Gesundheitsversorgung (ukr.), Eženedel'nik „Apteka“ 2018, Nr. 6 (1127), S. 10-11.

<sup>5</sup> Die erste Materie (lat.).

Verfassung der Ukraine enthaltene Erklärung des Rechts auf kostenlose medizinische Versorgung, die durch staatliche und kommunale Gesundheitseinrichtungen gewährt wird, in den meisten Fällen von den Organisatoren der Gesundheitsversorgung ohne Bezugnahme auf Artikel 904 des Zivilgesetzbuches der Ukraine betrachtet, der klar regelt, dass die Erbringung kostenloser Dienstleistungen die Rückerstattung von Ausgaben dem Dienstleistenden vorsieht, was ihren preislichen Wert voraussetzt.

In der o.g. Erläuterung des Verfassungsgerichts der Ukraine wurde darauf hingewiesen, dass die Einziehung von Zahlungen (Beiträge) von Bürgern im System der staatlichen Krankenversicherung nicht mit der Verfassungsbestimmung vereinbar ist, da dies eine der Formen der Zahlung für die Gewährung von Hilfe für Bürger in staatlichen und kommunalen Gesundheitseinrichtungen sein würde.

Das heißt, die Beiträge zur staatlichen Pflicht-Krankenversicherung müssen entweder vom Arbeitgeber oder vom Staat gezahlt werden. In der Tat ist dies eine weitere Norm, die die Möglichkeit der Einführung einer Pflicht-Krankenversicherung zunichtegemacht hat. Unter Berücksichtigung der bestehenden Steuerlast sind die Arbeitgeber einfach nicht in der Lage, zusätzliche obligatorische Zahlungen zu übernehmen.

Zweitens wird die reale Gewährleistung des Rechts auf Leben und Gesundheit durch die Schaffung eines Mechanismus für ihren Schutz und die Festlegung der Verantwortung erreicht. Mit anderen Worten: Es ist wichtig, das Verfassungsrecht auf Gesundheit als einen individuellen Fall der Verantwortung gegenüber dem Menschen, als Ausdruck der sozialen Funktion des Staates, zu betrachten. Das heißt, es entsteht zusätzlich das Problem der Gewährleistung des Schutzes der Patientenrechte. Es ist zu beachten, dass in diesem Kontext diese Bestimmungen rein deklarativen Charakter haben. Eine Bestätigung dafür ist die lange Verzögerung des Staates bei der Verabschiedung des Gesetzes über die rechtlichen, wirtschaftlichen und organisatorischen Grundlagen des Schutzes der Rechte und gesetzlichen Interessen von Patienten, das zur Umsetzung der Bestimmungen des Artikels 24-1 der Grundlagen der Gesundheitsgesetzgebung der Ukraine verabschiedet werden soll.

Die geltende Gesetzgebung der Ukraine, insbesondere die Normen des Zivilgesetzbuchs der Ukraine (Artikel 284, 285, 286), der Grundlagen der Gesundheitsgesetzgebung der Ukraine (Artikel 37 - 43, 45) definieren das Menschenrecht auf medizinische Versorgung, auf Informationen über ihren Gesundheitszustand, auf Geheimhaltung der Informationen über den Gesundheitszustand, auf Anwendung von Methoden der Diagnostik, Prävention, Behandlung und Rehabilitation. Gleichzeitig enthalten diese Rechtsakte kein Verfahren zur Überwachung der Einhaltung dieser Rechte.

Daher regelt die derzeitige Gesetzgebung einerseits die Rechte der Patienten, andererseits hat das Verfahren zur Umsetzung dieser Rechte keine direkte gesetzliche Bestimmung gefunden.

Und es waren der deklaratorische Charakter des Artikels 49 der ukrainischen Verfassung sowie die fehlende Finanzierung die Gründe für die Ignorierung der Rechte der Bürger auf kostenlose medizinische Versorgung durch die Gesundheitseinrichtungen. Und in der Folge diente dies als Thema für viele Studien, die nach Möglichkeiten suchten, den deklarativen Charakter von Artikel 49 der Verfassung der Ukraine bezüglich der Gewährung eines garantierten Pakets medizinischer Versorgung abzuschaffen.

## II. Ärztliche Versorgung

Die Norm über die kostenlose medizinische Versorgung verdeckt derzeit in der Ukraine faktisch das Fehlen einer effektiven medizinischen Versorgung in staatlichen und kommunalen Gesundheitseinrichtungen, die wegen des Mangels an einer ordnungsgemäßen Motivation der Ärzte, der notwendigen medizinischen Ausrüstung und ausreichenden Medikamente nicht gewährt wird.

In der Ukraine ist derzeit die Gewährung einer spezialisierten und hochspezialisierten medizinischen Versorgung, die den Krankenhausaufenthalt des Patienten vorsieht, inoffiziell kostenpflichtig. Dabei werden vom Patienten oder seinen Vertretern Medikamente, deren Umfang in der Regel den notwendigen Bedarf übersteigt, sowie Schutzausrüstung für den Arzt gefordert. Darüber hinaus wird eine inoffizielle Vergütung des behandelnden Arztes praktiziert. Selbst die vollständige Finanzierung der Behandlung bestimmter Arten von Krankheiten durch Regierungsprogramme beseitigt diese Praxis nicht. Medizinische Fachkräfte verlangen Geld für Medikamente, auch für solche, die bereits durch öffentliche Beschaffung erworben wurden.

Das effektive Funktionieren des Gesundheitssystems und seine Transformation sind jedoch nur durch die Einrichtung und das Funktionieren geeigneter Mechanismen möglich, mit Hilfe deren eigentlich die Verfassungsgarantien auf den Gesundheitsschutz den Bürgern, die Entwicklung des Marktes für medizinische und pharmazeutische Dienstleistungen, die Erhöhung der Vermögensbasis der Gesundheitseinrichtungen gewährleistet werden. Es ist durchaus verständlich, dass die rechtliche Regulierung der öffentlichen Verhältnisse im Bereich des Gesundheitsschutzes und ihre Modernisierung eine Erhöhung der Rolle des Staates in den entsprechenden Prozessen und eine Erhöhung des Niveaus ihrer rechtlichen Regulierung vorsehen.

Hierzu muss erläutert werden, dass bis 2018 alle staatlichen und kommunalen medizinischen Einrichtungen als Haushaltsinstitutionen fungierten. Das heißt, sie wurden aus dem Haushalt finanziert und konnten selbständig keine wirtschaftliche Tätigkeit ausüben. Alle Haushaltsmittel wurden für bestimmte Zwecke ausgegeben und konnten nicht für Zwecke verwendet werden, die nicht in der Mittelbindung vorgesehen waren, auch wenn dies der Gewährleistung der Effektivität der medizinischen Versorgung hätte dienen können.

Die Gründung privater medizinischer Einrichtungen verlief aufgrund der geringen Zahlungsfähigkeit der Bevölkerung sehr langsam. Obwohl es jetzt bereits eine ausreichende Anzahl privater medizinischer Einrichtungen gibt, nimmt die Bevölkerung der Ukraine deren Dienste aufgrund des geringen Vertrauens und der relativ hohen Preisen für medizinische Leistungen nur wenig in Anspruch. Und diejenigen, die über genügend materielle Ressourcen verfügen, zogen es vor, sich im Ausland behandeln zu lassen.

De facto haben Ärzte im staatlichen Sektor, die eine illegale Vergütung erhalten, die Möglichkeit, "Dumping" zu betreiben, da die Instandhaltung von medizinischen Geräten und Räumlichkeiten auf Kosten des Staates erfolgt. Gleichzeitig entwickelt sich der private Markt für zahnärztliche Dienstleistungen sehr aktiv. Insgesamt hat aber der private Sektor medizinischer Dienstleistungen einen begrenzten Charakter, in der Regel werden hier nur solche Leistungen erbracht, die es ermöglichen, die Kosten zu minimieren. Viele Arten von Dienstleistungen, die mit einer hohen Spezialisierung verbunden sind, einschließlich medizinischer Dienstleistungen im Bereich der Infektionskrankheiten, werden von privaten Krankenhäusern nicht angeboten.

### III. Pharmazeutische Versorgung

Anders war die Situation im Hinblick auf die Tätigkeit der Apothekeneinrichtungen, d.h. der Apothekenlager, Apotheken und Apothekenverkaufsstellen.

In Anbetracht der Tatsache, dass die Einhaltung der Gesetzgebung der Ukraine bezüglich des Verkaufs von stark wirkenden Arzneimitteln aus Apotheken auf Rezept nicht kontrolliert und de facto nicht angewandt wird, sind private Apotheken sehr weit verbreitet und verdrängen allmählich die kommunalen Apotheken (staatliche Apotheken existieren seit Beginn der Unabhängigkeit der Ukraine nicht mehr). Die kommunalen Apotheken erhalten bei der Wahrnehmung der Aufgaben der Gebietskörperschaften in der Regel neben den Genehmigungen für den Verkauf üblicher Arzneimitteln auch eine Genehmigung für den Verkauf von Arzneimitteln mit betäubenden und psychotropen Substanzen. Und ihr Verkauf, Lagerung und Transport bringen zusätzliche Kosten mit sich.

Darüber hinaus ist es kein Geheimnis, dass die Pharmaindustrie im Vergleich zu anderen Sektoren der Volkswirtschaft am wenigsten anfällig für die Krisenerscheinungen ist, die in den letzten Jahren in der Ukraine aufgetreten sind. Ein Beispiel dafür ist der allmähliche und unaufhaltsame Anstieg der Zahl der Apotheken und Apothekenverkaufsstellen in der Ukraine, der vor dem Hintergrund der Liquidation gewöhnlicher Einzelhandelseinrichtungen stattfindet.

Zum 01.01.2019 betrug gemäß dem Register für Arzneimittelverkaufsstellen die Zahl der Apotheken und Apothekenverkaufsstellen in der Ukraine 20600. Im Jahr 2015 waren es nur 19079 Verkaufsstellen. Mit anderen Worten, innerhalb von nur 4 Jahren stieg die Zahl der Apotheken und

Apothekenverkaufsstellen in der Ukraine um 1521. Es ist klar, dass Arzneimittel ein spezifisches Produkt sind, nicht wir wählen es aus, sondern es wird uns verschrieben. Aber vor dem Hintergrund einer sinkenden Zahl von Bürgern ist die Erhöhung der Zahl der Apotheken ein Unsinn.

Als Folge der Deregulierung des Apothekeneinzelhandelsmarktes ging auch die Zahl der kommunalen Apotheken zurück.

Wenn z.B. 1999 von 14.000 Apotheken 56% in kommunalem Besitz waren, dann blieben 2018 in kommunalem Besitz nur noch 12,6%<sup>6</sup>. Heute ist diese Zahl noch geringer.

Es ist anzumerken, dass eine Zunahme der Anzahl von Apothekeninstitutionen vor dem Hintergrund eines allmählichen Rückgangs einer solchen Kategorie von Subjekten der Apothekentätigkeit wie Einzelunternehmer erfolgt. In den letzten 4 Jahren hat sich die Anzahl der Apotheken im Besitz von Einzelunternehmern um 1300 verringert, wobei der Anteil der juristischen Personen 72% und der Einzelunternehmer 28% beträgt. Warum passiert das und warum ist es so wichtig?

Das angegebene Verhältnis ist ein Indikator für die Monopolisierung des Apothekensektors und belegt die Umwandlung des Familienunternehmertums im Gesundheitssektor in eine gewöhnliche Handelsaktivität, die insgesamt weit entfernt vom Gesundheitswesen ist. Und diese Prozesse werden durch die so genannten Marketing-Dienstleistungen beeinflusst.

Die Aufgabe von Marketingverträgen ist es, Dienstleistungen zur Förderung von Arzneimitteln zu erbringen, in erster Linie des Herstellers, der mit der entsprechenden Apotheke einen "Marketingvertrag" abgeschlossen hat. Infolgedessen verpflichtet sich der Apotheker in direkter Kommunikation mit dem Patienten während des Verkaufs von Arzneimitteln, bestimmte Produkte anzubieten.

Das Antimonopolkomitee der Ukraine behauptet in seinem Schreiben Nr. 126-29 / 01-14481, dass in der Ukraine die Medikamente wegen der Kosten der so genannten Marketingdienstleistungen bis zu 50% teurer sind. Außerdem geht der Prozess der Monopolisierung der Apothekenketten in der Ukraine weiter. Und die Apotheken sind oft im Besitz von Personen, die keine spezielle pharmazeutische Ausbildung haben. Derzeit besitzen 5-6 Endbenefiziarer die Mehrheit der Apothekeneinrichtungen in der Ukraine<sup>7</sup>.

Und die Weigerung der Gründer von Privatapotheken, Lizenzen für den Verkauf von Arzneimitteln mit starkwirkenden (betäubenden und psychotropen) Substanzen zu erhalten, wirkt sich negativ auf

---

<sup>6</sup> Pashkov, Monopolisierung von Apothekennetzwerken: Folgen und Perspektiven (ukr.), Eženedel'nik „Apteka“ 2018, Nr. 26 (1147), S. 6.

<sup>7</sup> Pashkov, Fn. 6, URL: <https://www.apteka.ua/article/462221>.

den Schutz der Patientenrechte aus, insbesondere derjenigen, die palliativmedizinische Betreuung benötigen.

Zudem hat die pharmazeutische Lobby einen erheblichen Einfluss und diktiert der Regierung der Ukraine sehr oft ihre Bedingungen, um die Reform der Apothekentätigkeit nicht zuzulassen. In der Regel schließen sich Pharmaunternehmen mit medizinischen Fachleuten zusammen, damit die letzten den Patienten möglichst viele Medikamente empfehlen, von denen einige für die Behandlung bestimmter Krankheiten gar nicht notwendig sind.

#### **IV. Reformierung des Gesundheitssystems nach 2016**

Obwohl sich die Ukraine in einem Zustand permanenter Reformen befindet, fanden erst nach 2016 wirklich bedeutende Veränderungen im Gesundheitswesen statt. Der erste Schritt war die Verabschiedung des Konzepts für die Reform der Finanzierung des Gesundheitssystems durch das Ministerkabinett der Ukraine am 30.11.2016. Das Endziel der Reform bestand darin, die Beschaffung eines garantierten Pakets medizinischer Versorgung durch einen einheitlichen nationalen Auftraggeber zu gewährleisten.

Darüber hinaus wurde gemäß dem Gesetz der Ukraine vom 06.04.2017 Nr. 2002-VIII "Über die Eintragung von Änderungen in einige Gesetzgebungsakte der Ukraine zur Verbesserung der Gesetzgebung über die Tätigkeit von Gesundheitseinrichtungen" beschlossen, staatliche und kommunale medizinische Einrichtungen als Haushaltseinrichtungen in nichtkommerzielle Unternehmen umzuwandeln.

Und bereits das Gesetz der Ukraine vom 19.10.2017 Nr. 2168-VIII "Über staatliche Finanzgarantien für medizinische Versorgung der Bevölkerung" hat die Existenz staatlicher und kommunaler medizinischer Einrichtungen als Haushaltseinrichtungen beendet.

So schafft (d.h. finanziert) der Nationale Gesundheitsdienst der Ukraine (nachfolgend NGDU) ab 2020 medizinische Dienstleistungen in Gesundheitseinrichtungen aller Ebenen der medizinischen Versorgung an, mit Ausnahme der Haushaltseinrichtungen. Übrigens wird die primäre medizinische Versorgung (Hausärzte) bereits jetzt nur noch durch solche Unternehmen erbracht, darunter arbeiten auch private medizinische Einrichtungen.

Die Finanzierung der spezialisierten und hochspezialisierten medizinischen Hilfe sollte jedoch bereits ab dem 1. April 2020 durch den NGDU erfolgen. Und um die Finanzierung zu erhalten, wurden alle staatlichen und kommunalen medizinischen Einrichtungen in nicht-kommerzielle (staatliche) Unternehmen umstrukturiert.

Darüber hinaus wurde im Zuge der Reformen der Staatliche Sanitär- und Epidemiologiedienst abgeschafft, dessen Hauptaufgabe die Prävention und Behandlung von Infektionskrankheiten war.

**Pashkov/Gutorova - Rechtliche Regulierung des ukrainischen Gesundheitssystems: Gewährleistung des Schutzes vor COVID-19, Ost/Letter-1-2020 (April 2020)**

So wurde durch den Beschluss des Ministerkabinetts der Ukraine vom 10.09.2014 Nr. 442 "Über die Optimierung des Systems der zentralen Exekutivbehörden" angeordnet, den Staatlichen Dienst der Ukraine für Lebensmittelsicherheit und Verbraucherschutz zu gründen und dem neuen Dienst die Funktionen für die Umsetzung der staatlichen Politik, einschließlich Funktionen des Sanitär-epidemiologischen Dienstes, zu übertragen. In den Vorschriften über den staatlichen Dienst der Ukraine für Lebensmittelsicherheit und Verbraucherschutz, die durch den Beschluss des Ministerkabinetts der Ukraine vom 02.09.2015 Nr. 667 genehmigt wurden, wurde jedoch die Frage der obligatorischen prophylaktischen Impfungen bei epidemischen Indikationen in den einzelnen Gebieten und Einrichtungen de facto nivelliert, und darüber hinaus wurden die entsprechenden Änderungen nicht in ein spezielles Gesetz eingetragen. Des Weiteren wurde gemäß dem Beschluss des Ministerkabinetts der Ukraine vom 29.03.2017 Nr. 348 "Einige Fragen des sanitär-epidemiologischen Dienstes"<sup>8</sup> der sanitär-epidemiologische Dienst abgeschafft. Alle Unternehmen und Laboratorien, die sich mit Fragen des sanitär-epidemiologischen Schutzes befassten, wurden geschlossen, und die materielle und technische Basis kann nicht mehr wiederhergestellt werden. Das alles obwohl Grundlagen der Gesundheitsgesetzgebung der Ukraine (Art. 30), das Gesetz der Ukraine "Über die Gewährleistung des sanitären und epidemischen Wohlergehens der Bevölkerung" (Art. 27 Abs. 1) und das Gesetz "Über den Schutz der Bevölkerung vor Infektionskrankheiten" (Art.12) weiterhin die Eliminierung von Masseninfektionen regeln und eine Liste der obligatorischen präventiven Impfungen festlegen, die in den Impfkalender aufgenommen werden.

Als nächster Schritt war die Abschaffung von Infektions- und psychiatrischen Krankenhäusern geplant.

## V. Corona-Krise

So befand sich die Ukraine zum Zeitpunkt der Ankündigung der COVID-19-Pandemie im Zustand erstens einer unvollendeten Transformation des Gesundheitssystems, das eine kostenlose medizinische Versorgung deklariert, de facto aber kostenpflichtig ist. Zweitens einer Monopolisierung des Apothekenmarktes und drittens eines abgeschafften sanitär-epidemiologischen Dienst.

Die COVID-19-Pandemie wurde dabei der Katalysator für die laufende und geplante Transformation des Gesundheitssystems.

Offiziell wurde der erste Fall einer Infektion mit dem Coronavirus in der Ukraine erst am 09.03.2020 registriert, woraufhin das Gesundheitsministerium eine Notfallsituation auf lokaler Ebene erklärte. Später, am 16.03.2020, wurden vier weitere Fälle der Infizierung mit Coronavirus festgestellt, und am 17.03.2020 erhielt das virologische Referenzlabor des Zentrums der öffentlichen Gesundheit der

---

<sup>8</sup> Beschluss des Ministerkabinetts der Ukraine vom 29.03.2017 Nr. 348 „Einige Fragen des staatlichen Sanitär- und Epidemiologischen Dienstes“, URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/348-2017-%D0%BF>.

Ukraine 7 positive Ergebnisse zu COVID-19: im Gebiet Czernowitz 4 Fälle, im Gebiet Zhytomyr 1 Fall und in Kiew 2 Fälle. Zum 31.03.2020 wurden 549 Fälle der Infizierung mit Coronavirus 13 Todesfälle und 8 Genesene registriert<sup>9</sup>. Im Laufe des Tages (31.3.2020) wurden neue 69 Fälle von Infektionen registriert.

Aus der Sicht der Experten ist ein solch allgemein positives Bild eine Folge mangelnder Tests<sup>10</sup>.

Die Hauptansteckungsquelle sind Arbeitsmigranten, die aus Ländern der Europäischen Union nach Hause zurückkehren. Darüber hinaus wurden offiziell Fälle der Infektionen mit dem Coronavirus bei Kindern unter 10 Jahren registriert. Die Statistiken nach Altersgruppen sehen wie folgt aus:

- 0 bis 10 Jahre - 5,4 %
- 11 bis 20 Jahre – 4,5 %
- 21 bis 30 Jahre – 12,5 %
- 31 bis 40 Jahre – 22,4 %
- 41 bis 50 Jahre – 20,4 %
- 51 bis 60 Jahre – 21,3 %
- 61 bis 70 Jahre – 11,9 %
- 71 bis 80 Jahre – 1,4 %
- 81 bis 90 Jahre – 0,2 %.

Wie wir sehen, zeigt die Analyse, dass in der Ukraine im Gegensatz zu den EU-Ländern die Altersgruppe der 31- bis 40-Jährigen der Krankheit am meisten ausgesetzt ist, d.h. der aktivste Teil der Gesellschaft.

Einige Journalisten bestehen darauf, dass die Coronavirus-Epidemie in der Ukraine bereits im Januar 2020 begann<sup>11</sup>. Sie zitieren dabei die statistischen Informationen über die Anzahl der Todesfälle im Januar 2020 nach Art von Erkrankungen. So starben im Januar 2020 1203 Menschen an Atemwegserkrankungen, davon 621 an Grippe und Lungenentzündung<sup>12</sup>. Offizielle Information über die Todesfälle nach Art der Erkrankungen in den vergangenen Jahren zu finden war nicht möglich. Auf keiner Website waren Informationen verfügbar. Darüber hinaus gab das Gesundheitsministerium

---

<sup>9</sup> Operative Informationen über die Verbreitung der Corona Infektion COVID-19, URL:

<https://moz.gov.ua/article/news/operativna-informacija-pro-poshirennja-koronavirusnoi-infekcii-2019-ncov->

<sup>10</sup> Pal'čevskij hat die reale Situation mit dem Coronavirus in der Ukraine enthüllt: Krankenhäuser sind voll, Medikamente sind zu Ende, URL: <https://politeka.net/politics/258005-palchevskiy-raskryl-realnuyu-situaciyu-s-koronavirusom-v-ukraine-bolnica-zabita-lekarstva-konchilis>.

<sup>11</sup> Die Ukraine war vor der Wahrheit erschrocken. Die tatsächliche Zahl der Infizierten ist bekannt geworden, URL: <https://elise.com.ua/2020/03/24/ukraina-uzhasnulas-ot-pravdy-stalo-izvestno-nastoyashhee-chislo-zarazhennyh-lyudej-v-nashej-strane/>.

<sup>12</sup> Anzahl der Todesfälle nach Todesursache im Januar 2020, URL:

[http://www.ukrstat.gov.ua/operativ/operativ2020/ds/kpops/kpops\\_u/kpops0120\\_u.html](http://www.ukrstat.gov.ua/operativ/operativ2020/ds/kpops/kpops_u/kpops0120_u.html).

**Pashkov/Gutorova - Rechtliche Regulierung des ukrainischen Gesundheitssystems: Gewährleistung des Schutzes vor COVID-19, Ost/Letter-1-2020 (April 2020)**

an, dass derartige Informationen fehlen<sup>13</sup>. Der stellvertretende Gesundheitsminister berichtete jedoch während eines Briefings am 23.03.2020, dass es im Jahr 2018 2.500 Todesfälle durch Lungenentzündung gebe, 2019 um 5% mehr. Daher sage die Zahl von 621 im Winter nichts aus.

Es gelang jedoch, einen Bericht des Zentrums für öffentliche Gesundheit "Abschließende Information über die Ergebnisse der Epidemie-Saison der Grippe und der akuten Atemwegsinfektionen von 2018-2019" zu finden, wonach während der Epidemie-Saison 2018-2019 64 Todesfälle an Grippe und akuten Atemwegsinfektionen registriert wurden, darunter bei 2 Personen die Diagnose durch klinische Symptome gestellt, bei den anderen durch die Polymerase-Kettenreaktion bestätigt wurde<sup>14</sup>.

Somit starben in der Saison 2018 - 2019 64 Menschen an Grippe und akuten Atemwegsinfektionen, und 621 Menschen starben allein im Januar 2020 an Grippe und Lungenentzündung.

Das heißt, bei einer kritischen Analyse der Situation entstehen Zweifel an der Richtigkeit der Diagnose der Verstorbenen im Januar 2020, wobei Information über die Todesursachen für Februar und März 2020 gänzlich fehlen.

Darüber hinaus kommt es in sozialen Netzwerken immer wieder zu Beschwerden über die Forderung von medizinischem Personal an Patienten und ihre Angehörigen, selbst Medikamente zur Behandlung sowie Mittel zum Schutz des Personals vor Epidemien zu beschaffen<sup>15</sup>.

## VI. Maßnahmen zum Schutz vor COVID-19

Trotz dieser Probleme haben die Behörden der Ukraine, als sie die Informationen über die Pandemie erhielten, eine Reihe von notwendigen Maßnahmen ergriffen. Der erste Schritt der ukrainischen Regierung bei der Ausrufung der Pandemie war die teilweise Wiederherstellung des sanitären und epidemiologischen Dienstes.

So wurde per Anordnung des Ministerkabinetts der Ukraine vom 14.03.2020 einer der stellvertretenden Gesundheitsminister zum Chef-Sanitätsarzt der Ukraine ernannt. Ferner wurde durch den Beschluss des Ministerkabinetts der Ukraine vom 11.03.2020 Nr. 211 "Über die

---

<sup>13</sup> Das Gesundheitsministerium weiß nicht, wie viele Menschen in der Epidemie-Saison 2019/2020 an einer Lungenentzündung gestorben sind, Ukrains'ki novini, 13.3.2020, URL: <https://ukranews.com/news/689537-skolko-chelovek-skonchalos-ot-pnevmonii-v-epidsezone-2019-2020-minzdrav-ne-znaet>.

<sup>14</sup> Abschließende Information über die Ergebnisse der Epidemie-Saison der Grippe und der akuten Atemwegsinfektionen von 2018-2019, Kiew, URL: <https://phc.org.ua/sites/default/files/users/user90/Заключна%20інформація%20з%20підсумків%20енідсезону%20з%20грипу%20та%20ГПВІ%202018-2019%2B.pdf>.

<sup>15</sup> Eintausend Dollar pro Person: Wie viel wird für die Behandlung des Coronavirus in der Ukraine genommen?, [http://5minutes.biz.ua/?p=17324&fbclid=IwAR1Dc2rg7jt3igBCrDBmeVqXiG8sll2exlp5TI\\_M1QUIMsci8zj7GRk-P\\_k](http://5minutes.biz.ua/?p=17324&fbclid=IwAR1Dc2rg7jt3igBCrDBmeVqXiG8sll2exlp5TI_M1QUIMsci8zj7GRk-P_k).

Verhinderung der Verbreitung der akuten Atemwegserkrankung COVID-19 auf dem Territorium der Ukraine, die durch das Coronavirus SARS-CoV-2 verursacht wird<sup>16</sup> eine Quarantäne verhängt und eine Reihe von Einschränkungen für natürliche und juristische Personen bis zum 24.4.2020 festgelegt.

Gemäß der Anordnung des Ministerkabinetts der Ukraine vom 25.03.2020 Nr. 338-r "Über die Überführung des einheitlichen staatlichen Systems des Katastrophenschutzes in den Notfallmodus" wurde der Krisenstab für die Behebung der Folgen der Coronavirus-Krise eingerichtet. Der Export von Waren mit epidemiehemmender Wirkung war bis zum 01.06.2020 beschränkt.

Die Auszahlung von Subventionen an Krankenhäuser, die sich auf Infektionskrankheiten spezialisieren, wurde wieder eingeführt. In allen Regionen der Ukraine wurden mobile Teams gebildet, die nach Informationen der Hausärzte und des Notfalldienstes zu Patienten mit Verdacht auf COVID-19 kommen, um Proben für die Untersuchung im Labor zu entnehmen<sup>17</sup>.

Mit Anordnung des Gesundheitsministeriums der Ukraine Nr. 663 vom 13.03.2020 wurde der Standard der pharmazeutischen Hilfe "COVID-19" bestätigt.

Die Verhovna Rada der Ukraine verabschiedete das Gesetz der Ukraine vom 17.03.2020 Nr. 530-IX "Über die Eintragung von Änderungen in einzelne Gesetze der Ukraine, die auf die Vorbeugung der Entstehung und Verbreitung der Coronavirus-Krankheit (COVID-19) gerichtet sind". In dem Gesetz wurden Rechte der Mitarbeiter von Unternehmen, Institutionen und Organisationen in Bezug auf Quarantäne festgelegt, darunter wurde im Kodex der Ukraine für Ordnungswidrigkeiten die Haftung für Verstöße gegen die Quarantäneregeln eingeführt und das Verfahren zur Anschaffung von Arzneimitteln auf staatliche Kosten zur Bekämpfung der Epidemie vereinfacht. Darüber hinaus wurde die Strafbarkeit für Verstöße gegen Hygienevorschriften und -normen zur Verhütung von Infektionskrankheiten und Massenvergiftungen eingeführt. Es wurde für die Behandlung von Patienten mit Coronavirus-Krankheit (COVID-19) vorgeschlagen, die Verwendung nicht in der Ukraine registrierter Arzneimittel zuzulassen, die von der offiziellen Stelle der USA, der Mitgliedsländer der EU, Großbritannien, der Schweiz, Japan, Australien, Kanada, China und Israel im jeweiligen Land zur Behandlung von COVID-19 empfohlen wurden.

Den Postbetreibern wurde erlaubt, rezeptfreie Medikamente per Post zu versenden. Nach der Verhängung der Quarantäne stieg der Umsatz mit Arzneimitteln in der Ukraine im Vergleich zum Vorjahreszeitraum erheblich an, doch nach einiger Zeit kehrten die Verkäufe sowohl betreffend den Wert als auch den Umfang zu normalen Indikatoren zurück. Die beliebtesten Arzneimittel waren die

---

<sup>16</sup> Beschluss des Ministerkabinetts der Ukraine vom 11.03.2020 Nr. 211 "Über die Verhinderung der Verbreitung der akuten Atemwegserkrankung COVID-19 auf dem Territorium der Ukraine, die durch das Coronavirus SARS-CoV-2 verursacht wird", URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/211-2020-%D0%BF>.

<sup>17</sup> Operative Information über die Verbreitung der Coronavirus-Infektion COVID-19, URL: <https://moz.gov.ua/article/news/operativna-informacija-pro-poshirennja-koronavirusnoi-infekcii-2019-ncov>.  
**Pashkov/Gutorova - Rechtliche Regulierung des ukrainischen Gesundheitssystems: Gewährleistung des Schutzes vor COVID-19**, Ost/Letter-1-2020 (April 2020)

Medikamente der ATC-Gruppe J05 „Antivirale Mittel zur systemischen Anwendung“, D08 „Antiseptika und Desinfektionsmittel“ sowie medizinische Masken<sup>18</sup>.

Das heißt, die ukrainische Regierung hat alle Empfehlungen der Weltgesundheitsorganisation betreffen die Pandemie umgesetzt<sup>19</sup>. Eine negative Rolle bei der Bekämpfung der Infektion spielten jedoch die Abschaffung des sanitär-epidemiologischen Dienstes und die Versuche der unzeitigen Einstellung der Finanzierung von Infektionskrankenhäusern.

## VII. Fazit

Das Programm zur Entwicklung des Gesundheitswesens als unabdingbarer Bestandteil der nationalen Sicherheit sollte auf den Grundsätzen der Gewährleistung verfassungsrechtlicher Garantien und der Umsetzung strategischer Prioritäten für die sozioökonomische Entwicklung beruhen. Die Interessen des Staates in Bezug auf die Gewährleistung der Gesundheit der Bürger sollten auf einer einheitlichen sozioökonomischen Ebene festgelegt werden, die die Bildung von Mechanismen zur Aufrechterhaltung eines Gleichgewichts zwischen den Verpflichtungen des Staates zur Bereitstellung einer kostenlosen medizinischen Versorgung, einer qualitativ hochwertigen medizinischen Versorgung und seinen tatsächlichen Fähigkeiten umfassen würde.

Dabei sind die wichtigsten negativen Faktoren der Tätigkeit im Gesundheitswesen: ungünstige Prognosen zur Entwicklung der demografischen Situation und die Mangelhaftigkeit der rechtlichen Regulierung der Gesundheitsbranche, darunter betreffen die gesetzliche Regulierung der Aktivitäten staatlicher, kommunaler und privater Gesundheitseinrichtungen und anderer in diesem Bereich tätiger Unternehmen; fehlende Rechtsgrundlagen für die Einführung einer Mehrkanalfinanzierung im Bereich des Gesundheitswesens wegen der fehlenden gesetzlichen Regulierung der Krankenversicherung sowie ein unvollständiges System für die Prognose und Planung von Aktivitäten in diesem Bereich.

---

<sup>18</sup> COVID-19: Die Einführung der Quarantäne hat in der Bevölkerung Panik ausgelöst. Die Apotheken zeigen dabei stabile Preise bei steigender Nachfrage, Eženedel'nik „Apteka“ 2020, URL: <https://www.apteka.ua/article/537918>.

<sup>19</sup> Coronavirus disease (COVID-19), URL: <https://www.un.org/en/coronavirus>.

©Ostinstitut Wismar, 2020  
Alle Rechte vorbehalten  
Der Beitrag gibt die Auffassung des Autors wieder

Redaktion:  
Prof. Dr. Otto Luchterhandt,  
Dimitri Olejnik,  
Dr. Hans-Joachim Schramm  
Prof. Dr. Andreas Steininger

Ostinstitut Wismar  
Philipp-Müller-Straße 14  
23966 Wismar  
Tel +49 3841 753 75 17  
Fax +49 3841 753 71 31  
office@ostinstitut.de  
www.ostinstitut.de

ISSN: 2366-2751