AI Way or the Highway

Zur Verfassungswidrigkeit des bayerischen „KI-Verbot-Verbots“

Stella Elmentaler & Linus Hof

27.07.2026 doi: 10.59704/ef3d880c8447e570

Die bayerische Landesregierung hat in ihrer Kabinettssitzung am 23. Juni 2026 einen Gesetzentwurf zur Änderung des Bayerischen Hochschulinnovationsgesetzes (BayHIG) beschlossen, der es Hochschulen und Lehrenden verbietet, die Nutzung von Künstlicher Intelligenz („KI“) zu untersagen, wenn Studierende unbeaufsichtigte Prüfungen absolvieren („KI-Verbot-Verbot“). Das Vorhaben soll den Weg frei machen für einen „gewinnbringend[en]“ Einsatz von KI an bayerischen Hochschulen. Indem es Hochschulen und Lehrenden die Freiheit zur Entscheidung über die Nutzung von KI in unbeaufsichtigten Prüfungen nimmt, macht es den Weg allerdings nicht frei, sondern erklärt ihn zum einzig richtigen. Dadurch hat das KI-Verbot-Verbot wesentliche verfassungsrechtliche Implikationen: Es ist mit der in Art. 5 Abs. 3 GG verankerten Lehrfreiheit unvereinbar und mithin verfassungswidrig. Das Verbot-Verbot ist dabei Ausdruck einer gesetzgeberischen Überschätzung von KI einerseits und einer Abwertung der Hochschullehre andererseits.

Das geplante „KI-Verbot-Verbot“

In Art. 84 Abs. 3 Nr. 9 BayHIG-BayRegE heißt es: „Die Prüfungsordnung regelt die wesentlichen Fragen im Hinblick auf Prüfungsanforderungen und Prüfungsverfahren, insbesondere […] die Zulässigkeit der Nutzung von KI-Systemen als Hilfsmittel; bei nicht beaufsichtigten schriftlichen Prüfungen soll die Nutzung nicht ausgeschlossen, aber mit Vorgaben zu Umfang und Art einer Dokumentation der Nutzung verbunden werden“. Damit sieht das Gesetz vor, dass Studierende KI bei unbeaufsichtigten schriftlichen Prüfungen grundsätzlich nutzen dürfen und Hochschulen eine solche Nutzung nicht als Täuschungsversuch ahnden dürfen. Dies gilt für alle Studiengänge an Hochschulen, auf die das Gesetz Anwendung findet (nach Art. 1 BayHIG alle staatlichen und nichtstaatlichen Hochschulen des Freistaats Bayern) sowie für sämtliche Lehrveranstaltungen innerhalb dieser Studiengänge.

Unklar ist zunächst die Rechtsverbindlichkeit der Regelung: Denn die Verwendung des Wortes „soll“ legt nahe, dass die betreffende Norm keine rechtsverbindliche Wirkung hat – das „Verbot-Verbot“ also gar kein verbindliches Verbot wäre. Ein solches Verständnis widerspricht allerdings sowohl den öffentlichen Äußerungen des Staatsministers für Wissenschaft und Kunst als auch der Begründung der Norm im Gesetzesentwurf. In letzterer heißt es: „Deshalb dürfen die Hochschulen die Nutzung von KI-Systemen bei nicht beaufsichtigten schriftlichen Prüfungen grundsätzlich nicht verbieten (‚Verbot des Verbots‘).“ Ein „Nichtdürfen“ impliziert im Gegensatz zu dem „soll“ der eigentlichen Vorschrift sehr wohl Rechtsverbindlichkeit.

Weiter sieht die Begründung des Gesetzesentwurfs vor, dass Hochschulen im „Ausnahmefall“ vom Verbot-Verbot abweichen dürfen. Bemerkenswert ist, dass der Gesetzgeber weder die Existenz eines solchen Ausnahmetatbestands noch dessen einzelne Voraussetzungen in dem Gesetzestext selbst nennt, was bereits aus Gründen der Rechtssicherheit problematisch erscheint. Auch wenn angesichts der unglücklichen Formulierung der Norm in Verbindung mit den gesetzgeberischen Erläuterungen keine zweifelsfreie Auslegung möglich ist, soll die Norm für die Zwecke dieses Beitrags – wie öffentlich kommuniziert und vom Gesetzesentwurf erläutert – als rechtsverbindliches Verbot verstanden werden, von dem Hochschulen nach den in der Begründung genannten Maßgaben im Ausnahmefall abweichen dürfen.

Neben der misslichen Verwendung des Wortes „soll“ ergibt sich eine weitere Unklarheit: Obwohl der

Gesetzesentwurf den Begriff der KI an verschiedenen Stellen verwendet, findet sich keine Erläuterung dahingehend, was genau unter dem Begriff zu verstehen ist. Dies ist unter dem Gesichtspunkt der Rechtssicherheit problematisch. Mangels einer genaueren Differenzierung wird im Folgenden ein Verständnis zugrunde gelegt, das insbesondere moderne „generative KI-Modelle“ umfasst, denen jeweils auf großen Datenmengen trainierte, vielschichtige neuronale Netzwerkarchitekturen zugrunde liegen (z. B. Sprachmodelle und darauf aufbauende Chatbots wie ChatGPT oder Claude).

Der Eingriff in die Lehrfreiheit

Nach diesem Normverständnis greift die Regelung in die Freiheit der Lehre an Hochschulen nach Art. 5 Abs. 3 GG ein. In ihrer korporativen Dimension schützt die Lehrfreiheit nach Art. 5 Abs. 3 GG Hochschulen; daneben sind Grundrechtsträger:innen die an ihnen tätigen Professor:innen sowie – soweit es hierbei eigenverantwortlich tätig ist – sonstiges Hochschullehrpersonal. Die Lehrfreiheit schützt die Freiheit der Universitäten und der Lehrenden, sowohl die Inhalte von Lehrveranstaltungen als auch die Lehrmethode zu bestimmen. Dazu gehören auch die Gestaltung von Prüfungen und die Bewertung von Prüfungsleistungen.[1] Denn die Frage, welche Prüfungsleistung Studierende erbringen müssen, steht in einem unmittelbaren Zusammenhang mit den Lehr- und Lernzielen der betreffenden Lehrveranstaltung und den in diesem Kontext genutzten Methoden der Wissensvermittlung.

Indem das vorgeschlagene KI-Verbot-Verbot Lehrenden die Freiheit nimmt, zu entscheiden, ob sie für eine bestimmte Prüfung die Nutzung von KI-Tools bei der Bearbeitung erlauben oder verbieten, greift es in die Lehrfreiheit der betreffenden Lehrenden ein. Die Frage, ob KI-Tools genutzt werden dürfen, hat dabei einen unmittelbaren Einfluss darauf, welche Prüfungsleistungen abgefragt und welche Kenntnisse und Fähigkeiten in dem jeweiligen Kurs vermittelt werden können. Es geht bei der Entscheidung für oder gegen eine Zulassung von KI-Tools also nicht nur um das „Wie“ der Erkenntnisvermittlung, sondern insbesondere auch um das „Was“. Gleiches gilt für die Freiheit der Hochschulen, diesen Sachkomplex eigenständig zu regeln: Auch hier greift das Verbot-Verbot in die Lehrfreiheit ein.

Dies wird auch nicht dadurch relativiert, dass ein KI-Verbot im „Ausnahmefall“, nämlich wenn es zur Wahrung der Chancengleichheit nicht notwendig ist, doch zulässig ist. Denn hierdurch wird Universitäten und Lehrenden aufgebürdet, zunächst das Vorliegen eines „Ausnahmefalls“ zu begründen – sie trifft das Risiko, dass diese Begründung einer rechtlichen Überprüfung nicht standhält. Eine solche Umkehr der Begründungslast hat somit eine erhebliche Abschreckungswirkung: So ist es naheliegend, dass aus Angst davor, dass sich Studierende auf den neuen Art. 84 Abs. 3 Nr. 9 BayHIG berufen, auch dort eine KI-Nutzung erlaubt wird, wo dies aus Gründen der Chancengleichheit nicht notwendig und für eine gute Lehre nicht förderlich ist. Die Ausnahmeregelung steht der Annahme eines relevanten Eingriffs in die Lehrfreiheit durch das Verbot-Verbot außerdem nicht entgegen.

Die durch Art. 5 Abs. 3 GG geschützte Lehre an Hochschulen geht über eine bloße Wissensvermittlung und Ausbildung für das spätere Berufsleben hinaus. Sie soll eine „Befähigung zum kritischen Urteil“ [2] vermitteln, die es den Lernenden ermöglicht, sich mittels wissenschaftlicher Methoden kritisch mit wissenschaftlichen Erkenntnissen auseinanderzusetzen. Die Lehre an der Hochschule dient damit als Bestandteil der Wissenschaftsfreiheit gerade auch dazu, wissenschaftliche Diskurse zu vermitteln und weiterzuentwickeln. Die von einzelnen Lehrenden, aber auch von den Universitäten eingenommenen wissenschaftsethischen und -philosophischen Positionen, die sich in Methodik und Inhalt der Lehre äußern, sind daher ebenfalls vom Schutzbereich der Lehrfreiheit nach Art. 5 Abs. 3 GG umfasst. Gerade die Frage der Nutzung von KI in Wissenschaft und Lehre ist für Grundrechtsträger:innen dabei oft nicht nur eine praktische, sondern

[1] Britz in: Dreier GG, 3. Aufl. 2013, Art. 5 III Rn. 29; Fehling in: BK GG, 110. Lfg. März 2004, Art. 5 Abs. 3 Rn. 89; Kaufhold, Die Lehrfreiheit – ein verlorenes Grundrecht?, 2006, S. 214 f.
[2] Kaufhold, Die Lehrfreiheit – ein verlorenes Grundrecht?, 2006, S. 184.

auch eine ethische und philosophische. Das KI-Verbot-Verbot greift auch in diese Facette der Lehrfreiheit ein.

Keine Rechtfertigung durch kollidierendes Verfassungsrecht

Dieser Eingriff in die vorbehaltlos gewährte Lehrfreiheit wäre nur dann gerechtfertigt, wenn er ein legitimes Ziel, nämlich den Schutz kollidierenden Verfassungsrechts, verfolgt und hierfür geeignet, erforderlich und angemessen wäre.

Betrachtet man das mit dem Verbot-Verbot verfolgte Ziel, fällt bereits auf, dass sich die Berichterstattung über den Kabinettsbeschluss und die öffentlichen Äußerungen des Ministers für Wissenschaft und Kunst von der Begründung im Gesetzesentwurf erheblich unterscheiden. Die Ministeräußerungen suggerieren, es gehe um die Sicherung der Zukunftsfähigkeit bayerischer Hochschulen (es gelte „selbst das Heft des Handelns in der Hand“ zu halten). Dass der „Einsatz von KI in Studium und Lehre grundsätzlich befürwortet“ werde und „dass das Studium ein Verständnis der Voraussetzungen, der Wirkmechanismen und der Herausforderungen der KI befördern und gewährleisten muss“ (Begründung zu Nr. 19), ist eine politische, ja wissenschaftsethische Einstellungsäußerung seitens der bayerischen Regierung. Als solche stellt sie kein Rechtsgut von Verfassungsrang dar und kann daher keinen Eingriff in Grundrechte rechtfertigen.

Es verwundert daher nicht, dass die Begründung des Gesetzesentwurfs für die grundrechtliche Rechtfertigung des KI-Verbot-Verbots ausschließlich auf die Sicherstellung des „prüfungsrechtlichen Gebot[s] der Chancengleichheit der Prüfungsteilnehmerinnen und -teilnehmer nach Art. 3 Abs. 1 i.V.m. Art. 12 Abs. 1 GG“ abstellt (Begründung zu Nr. 23). Ein KI-Verbot-Verbot sei danach notwendig, um die Chancengleichheit zwischen Studierenden, die keine KI verwenden, und solchen, die dies unter Verletzung eines KI-Verbots tun, ohne dabei entdeckt zu werden, herzustellen. Das Gebot der Chancengleichheit wird der Ausbildungsfreiheit aus Art. 12 Abs. 1 GG in Verbindung mit dem allgemeinen Gleichheitssatz nach Art. 3 Abs. 1 GG entnommen und stellt kollidierendes Verfassungsrecht dar. Allerdings kann auch dieser Begründungsansatz den aufgezeigten Eingriff in die Lehrfreiheit nicht rechtfertigen.

Schon bei der Frage, ob das Verbot-Verbot zur Herstellung von Chancengleichheit geeignet ist, erweist sich dieser Ansatz als völlig fernliegend: Der gesetzgeberischen Prämisse, dass die „unzulässige Nutzung von KI-Systemen oder eine Verletzung einer Kennzeichnungspflicht nicht häufig genug rechtssicher nachgewiesen und damit nicht als Täuschungsversuch geahndet werden kann“, ist zu widersprechen. So unterscheiden sich Lehrveranstaltungen erheblich darin, wie einfach eine Nutzung von KI nachgewiesen werden kann. Insbesondere lässt der Begründungsansatz Fälle offensichtlicher KI-Nutzung außer Acht. Die Lehrfreiheit schützt auch die Entscheidung, ob die Leistung in solchen Fällen – wie teils argumentiert – bloß mit einer schlechten Note bewertet oder aber auf der Grundlage eines KI-Verbots als Täuschungsversuch behandelt werden sollte. Jedenfalls in Fällen offensichtlicher KI-Nutzung ist ein Verbot-Verbot demnach nicht geeignet, für mehr Chancengleichheit zu sorgen. Weiter lässt das Gesetz außer Acht, dass sich durch die generelle Zulässigkeit von KI-Tools ganz neue Probleme der Chancengleichheit ergeben – sei es, weil die Gleichwertigkeit verschiedener KI-Modelle grundsätzlich nicht einwandfrei sichergestellt werden kann oder weil der Zugang zu den „leistungsfähigsten“ Modellen nur gegen Bezahlung möglich ist. Durch die gesetzliche Billigung der KI-Nutzung werden diese Tools von einem – auf eigene Gefahr genutzten – zusätzlichen Hilfsmittel zu einer Notwendigkeit, die eine Chancenungleichheit im Ergebnis verstärkt.

Im Übrigen ist das Verbot-Verbot auch nicht erforderlich, denn ein milderes Mittel liegt auf der Hand: Der Gesetzgeber könnte es den Universitäten und diese könnten es gegebenenfalls den einzelnen Lehrenden überlassen, über die Zulässigkeit der Nutzung von KI bei der Bearbeitung unbeaufsichtigter Prüfungen zu entscheiden – nämlich jeweils danach, ob im Einzelfall ein Nachweis der Verletzung eines KI-Verbots sichergestellt werden kann oder nicht. Hierdurch wäre ein Eingriff in die Lehrfreiheit von Universität und Lehrenden vermieden und der Chancen-

gleichheit könnte einzelfallgerecht Genüge getan werden.

Dass es Fälle gibt, in denen eine Nutzung von KI-Tools sehr wohl nachgewiesen werden kann, erkennt auch der Gesetzgeber selbst an, indem er zugesteht, dass „in dem Ausnahmefall […], dass die Hochschulen die Chancengleichheit der Prüfungsteilnehmerinnen und -teilnehmer anderweitig sicherstellen können“ ein KI-Verbot doch zulässig sei. Das KI-Verbot-Verbot wäre nur dann effektiver, wenn man unterstellt, dass Universitäten und Lehrende nicht in der Lage sind, im Einzelfall zutreffend einzuschätzen, ob ein solcher Nachweis möglich ist. Nur dann nämlich müssten Studierende vor „chancenungleichen“ Prüfungen „geschützt“ werden. Dieser Unterstellung ist entschieden entgegenzutreten: Sie scheint schlicht Ausdruck eines beunruhigenden Misstrauens in die Fähigkeiten von Universitäten und Lehrenden zu sein. Auch die von Heckmann/Rachut vorgebrachte Befürchtung, dass in Ermangelung einer gesetzlichen Regelung ein „Flickenteppich an Einzellösungen“ entstünde, ist Zeugnis jenes Misstrauens. Denn unterschiedliche Regelungen sind nur dann problematisch, wenn sie nicht einzelfallgerecht erfolgen. Eine einheitliche Regelung um ihrer selbst willen fördert die Chancengleichheit Studierender dagegen nicht.

Dass der Eingriff unverhältnismäßig ist, indiziert schließlich der Umstand, dass es weder im BayHIG noch in anderen Hochschulgesetzen Normen gibt, die in vergleichbarer Weise die abzufragenden Prüfungsleistungen gesetzlich festlegen. Stattdessen legen die Hochschulgesetze grundsätzlich lediglich äußere Grenzen fest, die über organisatorische Aspekte der Prüfung nicht hinausgehen, und überlassen die konkrete Ausgestaltung und insbesondere die Festlegung der geprüften Leistung den Hochschulen (durch Prüfungsordnungen) beziehungsweise den einzelnen Lehrenden. Ähnliches zeigt auch der Vergleich mit anderen technischen Neuheiten (Suchmaschinen, Literaturdatenbanken, etc.), dass die Hochschullehrenden problemlos und von sich aus in der Lage waren, sie angemessen in den Studienalltag zu integrieren – ohne ein Verbot-Verbot. Warum nun ausgerechnet im Falle der Nutzung von KI-Tools ein Einschreiten des Gesetzgebers und damit verbunden die Beschneidung der Lehrfreiheit von Universitäten und Lehrenden geboten sein sollte, ist nicht ersichtlich.

Verfassungswidrige Symbolpolitik

Was bleibt also noch als Grund für das verfassungswidrige KI-Verbot-Verbot? Das Vorhaben ist vor allem Symbolpolitik, die dem KI-Hype verfallen ist. Denn die Vorteilhaftigkeit des Einsatzes von KI in der Wissenschaft und Hochschullehre ist alles andere als belegt. Belegt ist demgegenüber, dass ein verantwortungsbewusster Umgang mit KI-Hilfsmitteln einen hinreichenden Grundwissensbestand voraussetzt, der es Nutzer:innen ermöglicht, KI-Erzeugnisse zu überprüfen. Die Vermittlung dieses Grundwissensbestands wird durch einen zu frühen und übermäßigen Einsatz von KI in der Hochschullehre hingegen verhindert. So hat jüngst auch der Wissenschaftsrat die Bedeutsamkeit von KI-freier Hochschullehre für die Entwicklung einer „unabhängige[n] menschliche[n] Urteilsfähigkeit“ herausgestellt: „Kritisches Denken lässt sich nicht an eine KI delegieren“. Auch für die Förderung der Zukunftsfähigkeit bayerischer Hochschulen erweist sich die erzwungene und unkritische Integration von KI in die Hochschullehre daher als Irrweg.

Umso beunruhigender ist es, dass diese tiefgreifende Verletzung der Wissenschaftsfreiheit an Universitäten nicht für einen breiten Aufschrei gesorgt hat. Man scheint zu übersehen, dass es einen großen Unterschied zwischen einem gesetzlichen KI-Verbot-Verbot und dem eigenbestimmten und differenzierten Umgang mit KI-Tools in der Lehre gibt. Letzterer ist die Ausübung genau der grundrechtlichen Freiheit, die Ersteres beschneidet. Gerade Wissenschaftler:innen und Universitäten sollten den Anspruch haben, auch dann für die eigene grundrechtliche Freiheit einzustehen, wenn der Gesetzgeber zufällig eine ähnliche wissenschaftsethische, -theoretische und -didaktische Überzeugung vertritt wie man selbst.

AUTOR*INNEN

Stella Elmentaler
Stella Elmentaler ist Doktorandin am Lehrstuhl für Öffentliches Recht, Staatskirchenrecht und Kirchenrecht an der Martin-Luther-Universität Halle-Wittenberg.
Linus Hof
Linus Hof ist Doktorand und wissenschaftlicher Mitarbeiter am Lehrstuhl für Behavioral Research Methods an der Technischen Universität München.

EMPFOHLENE ZITATION

Elmentaler, Stella; Hof, Linus: AI Way or the Highway: Zur Verfassungswidrigkeit des bayerischen „KI-Verbot-Verbots“, Verfassungsblog, 27.07.2026, doi: 10.59704/ef3d880c8447e570.

Lizensiert unter CC BY-SA 4.0.

Langzeitarchiviert bei IntRechtDok unter: doi.org/10.17176/20260727-190628-0.