

Dossier Ernährungssouveränität – Juni 2025

Demokratie auf dem Teller: Ernährungsräte in Brasilien und Deutschland

von Vinícius Mendes<sup>1</sup>

Titelbild: Mídia Ninja (CC BY-NC-SA 2.0). Banquetaço am 2019 in Belo Horizonte, Minas Gerais, Brasilien

## Inhalt

1. Einleitung .....	2
2. Ernährungsräte und gesellschaftliche Partizipation .....	3
2.1. Definition, Ursprung und Funktionen der Ernährungsräte .....	3
2.2. Die Rolle der Ernährungsräte in der Demokratisierung der Ernährungssysteme .....	4
2.3. Die Erfahrung der Ernährungsräte in Deutschland .....	5
2.4. Soziale Partizipation in den Ernährungsräten: Potenzial und Grenzen .....	7
3. Die Erfahrung des Nationalen Rates für Ernährungssicherheit (CONSEA) in Brasilien .....	8
3.5. Soziale Teilhabe und Vielfalt: Herausforderungen und Potenziale .....	11
4. Schluss .....	12
5. Quellen .....	13

Gefördert durch



und Engagement Global mit Mitteln des



Für den Inhalt dieser Publikation ist allein KoBra – Kooperation Brasilien e.V. verantwortlich. Die dargestellten Positionen geben nicht den Standpunkt von Engagement Global oder des Bundesministeriums für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung wieder.

<sup>1</sup> Der Autor nutzte KI-gestützte Sprachwerkzeuge zur Unterstützung bei kleineren Formulierungen und Übersetzungen. Alle inhaltlichen Beiträge wurden eigenständig verfasst und überprüft.

# 1. Einleitung

„Ohne Feminismus, Agrarökologie und Demokratie gibt es keine Ernährungssouveränität und keine soziale Gerechtigkeit.“ (Marcha das Margaridas)<sup>2</sup>

Die Ernährungskrise steht heute im Zentrum der öffentlichen und gesellschaftlichen Debatten: Die Folgen von wachsendem Hunger, Mangelernährung und strukturellen Ungleichheiten verlangen nach Antworten, die über traditionelle, zentralisierte Politiken hinausgehen. Im Mittelpunkt müssen dabei die direkte soziale Partizipation und der kollektive Aufbau von Alternativen stehen. In diesem Kontext übernehmen Ernährungsräte – partizipative Gremien, die Vertreter\*innen des Staates, der Zivilgesellschaft, sozialer Bewegungen, Wissenschaft und Privatsektor zusammenbringen – eine strategische Rolle für die Demokratisierung des Ernährungssystems.

Die internationale Erfahrung der letzten Jahre hat die Kraft der Ernährungsräte gezeigt, politische Veränderungen voranzutreiben – für das Menschenrecht auf Nahrung, für agrarökologische Ansätze, soziale Gerechtigkeit und Ernährungssouveränität. In Deutschland sind in verschiedenen Städten Ernährungsräte entstanden, die unterschiedliche Akteur\*innen zusammenbringen, um auf lokale Politiken zur Produktion, Versorgung und zum Konsum von Lebensmitteln Einfluss zu nehmen. In Brasilien hat die Entwicklung des Nationalen Rates für Ernährungssicherheit (*Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional – CONSEA*) ein international anerkanntes Modell sozialer Partizipation hervorgebracht. Dieses war in der Lage, nationale Politiken maßgeblich zu beeinflussen und historisch marginalisierten Stimmen – wie Indigenen, Quilombolas, kleinbäuerlichen Familien und städtischen Bewegungen – Gehör zu verschaffen. Selbst angesichts von Rückschritten und Angriffen in den letzten Jahren stellte die Wiedereinsetzung des CONSEA unter der neuen Lula-Regierung die soziale Teilhabe wieder ins Zentrum der Entscheidungen über das Ernährungssystem.

Unser Blick richtet sich auf die Ernährungsräte als Widerstandsorte und strategische Räume für die Aushandlung gesellschaftlicher Projekte<sup>3</sup>. Ausgehend von einer Analyse der Prozesse sozialer Teilhabe bieten wir einen Überblick über die Erfahrung von Ernährungsräte in Deutschland und in Brasilien und

---

<sup>2</sup> “Sem feminismo, agroecologia e democracia, não há soberania alimentar nem justiça social.” - Marcha das Margaridas

<sup>3</sup> Dieses Dossier entspringt einem politischen Bekenntnis zur Überwindung des hegemonialen Modells der Nahrungsmittelproduktion, -vermarktung und -konsums, das historisch vom Agrobusiness und seinen Praktiken der Ausbeutung, Enteignung und Gewalt gegenüber Völkern, Territorien und Gemeingütern dominiert wurde. Die Analyse der Erfahrungen mit Ernährungsräten in Brasilien und Deutschland erfolgt aus einer linken, kapitalismus- und extraktivismuskritischen Perspektive, die die Rolle des Großgrundbesitzes, der Konzerne und des neoliberalen Staates bei der Reproduktion von Ungleichheiten, Ernährungssicherheit und Umweltkrise offenlegt. Wir verteidigen in diesem Dossier die zentrale Bedeutung der Agrarökologie, der solidarischen Ökonomien und der Selbstverwaltung der Territorien als echte Alternative zur Logik des Agrobusiness, das Nahrungsmittel, Natur und Leben in Waren verwandelt und dabei Umwelt-Rassismus, Geschlechterungleichheit und die Auslöschung indigener, Quilombola- und traditioneller Gemeinschaften vertieft.

beleuchten Spannungen, Errungenschaften und Grenzen. Im Anschluss vertieft das Dossier die Debatte über den brasilianischen CONSEA, mit besonderem Fokus auf die jüngste Phase des demokratischen Wiederaufbaus und den fortdauernden Kampf für Ernährungssouveränität. Abschließend präsentieren wir eine Mapping der wichtigsten Akteur\*innen im brasilianischen Ernährungssystem, um die Komplexität, Kreativität und Stärke der Zivilgesellschaft bei der Entwicklung von Alternativen zum dominanten System hervorzuheben<sup>4</sup>.

## 2. Ernährungsräte und gesellschaftliche Partizipation

Der Kampf für Ernährungsgerechtigkeit und die Demokratisierung öffentlicher Politik gewinnt erst dann an echter Substanz, wenn er auf effektiver und organisierter sozialer Teilhabe in den Entscheidungsprozessen basiert. In den letzten Jahrzehnten hat die Entstehung und Konsolidierung von Ernährungsräten sich als konkrete Antwort auf die dringende Notwendigkeit durchgesetzt, die Steuerung des Ernährungssystems neu zu denken und zu bestreiten. Sie verbinden unterschiedliche gesellschaftliche Sektoren und schaffen Raum für aufrührerische und innovative politische Praxis – stets im Widerstand gegen das hegemoniale Modell des Agribusiness und die Kommerzialisierung des Lebens.

### 2.1. Definition, Ursprung und Funktionen der Ernährungsräte

Ernährungsräte sind partizipative Gremien, die geschaffen wurden, um den Dialog zwischen Staat, organisierter Zivilgesellschaft, sozialen Bewegungen, NGOs, Wissenschaft und Teilen des privaten Sektors zu fördern und zuzuspitzen. Ihr Wesen besteht darin, den Zugang zu Informationen zu erweitern, Transparenz in den Prozessen zu gewährleisten, die gesellschaftliche Kontrolle zu stärken und die Auseinandersetzung um die öffentlichen Politiken zu radikalieren, die Produktion, Versorgung, Vermarktung und Konsum von Lebensmitteln betreffen.

Auch wenn die internationale Literatur den Ursprung der ersten Food Policy Councils in den USA und Kanada – ab den 1980er und 1990er Jahren, im Kontext von Wirtschaftskrisen und zunehmender Ernährungsunsicherheit – verortet, ist es grundlegend anzuerkennen, dass die kollektive Verwaltung von Territorien und Lebensmitteln in indigenen Völkern, Quilombola-Gemeinschaften, Flussanwohnern und Kleinbauern – sowohl in Brasilien als auch in anderen Kontexten des globalen Südens – eine uralte Praxis ist. Es handelt sich um historische Formen der Allmende-Governance, die auf Teilen, Gegenseitigkeit und lebenszentrierter Produktion beruhen – stets im Widerspruch zur Logik des Kapitals, des Mangels und der Kommerzialisierung, wie sie vom dominanten System durchgesetzt wird.

Die Agrarökologie – als politischer, ethischer und technischer Horizont – ist ein zeitgenössischer Ausdruck dieser Praktiken: Sie aktualisiert das angestammte Wissen und bringt den Kampf für gesunde, giftfreie Lebensmittel, für Wasser, Saatgut und Land als Gemeingüter in den Mittelpunkt. Diese Perspektive stellt die Vorstellung von Natur als bloßem Vorrat knapper Ressourcen radikal in Frage und schlägt eine andere Beziehung vor: Geprägt von Fürsorge, Zugehörigkeit, Solidarität und sozial-ökologischer Gerechtigkeit.

---

<sup>4</sup> Dabei ist man bewusst, dass diese Mapping nicht vollständig sein kann und zahlreiche Akteur\*innen – insbesondere aus lokalen, dezentralen oder nicht formalisierten Strukturen – nicht erfasst wurden. Dennoch soll diese Übersicht als Beitrag zur Sichtbarmachung der Vielfalt und Dynamik des brasilianischen Ernährungssystem dienen.

Solches Wissen zu würdigen, bedeutet also, Praktiken sichtbar zu machen, die vom dominanten System auszulöschen versucht werden, aber im Widerstand der Völker und Bewegungen fortbestehen.

Im Kern der Ernährungsräte steht das Verständnis, dass das Ernährungssystem von vielfältigen Interessen und Konflikten durchdrungen ist – wirtschaftlichen, territorialen, rassistischen und geschlechtsspezifischen. **Ernährungsräte sind daher Räume für Vermittlung, Zuhören und vor allem für Auseinandersetzung, in denen öffentliche Politiken nicht mehr das Monopol von Technokraten sind, sondern tatsächlich kollektiv und aus der Erfahrung historisch ausgeschlossener Akteure heraus aufgebaut werden.** Zu ihren Funktionen gehören: Politikgestaltung, Agendaaufbau, Monitoring und Evaluation von Programmen, Durchführung von Konferenzen und vor allem die Förderung innovativer und widerständiger, von unten getragener Praxis.

Wesentlich ist auch, wie Ernährungsräte historisch fragmentierte Agenden – Landwirtschaft, Gesundheit, Umwelt, soziale Gerechtigkeit, Versorgung und Konsum – annähern und verflechten und so eine transversale Sicht auf das Recht auf angemessene, gesunde und kulturell verankerte Ernährung fördern.

## 2.2. Die Rolle der Ernährungsräte in der Demokratisierung der Ernährungssysteme

Ernährungsräte erweisen sich als Werkzeuge zur Demokratisierung der Steuerung von Ernährungssystemen, indem sie institutionelle und zivilgesellschaftliche Kanäle schaffen, über die historisch marginalisierte Gruppen Narrative herausfordern, über Haushalte mitbestimmen und radikale Alternativen zum Agrobusiness, zur Landkonzentration und zur Reproduktion von Hunger vorschlagen können. **Durch die Einbeziehung und Stärkung verschiedenster gesellschaftlicher Gruppen – Indigene, Quilombolas, Familienlandwirt\*innen, Frauen, Jugendliche, urbane und ländliche Bewegungen – ermöglichen die Räte öffentliche Politiken, die sensibel für die Realitäten der Territorien sind und sich der sozialen, ökologischen und ernährungspolitischen Gerechtigkeit verpflichten.**

In Brasilien, in einem von strukturellen Ungleichheiten geprägten Kontext, stellt das Bestehen und die Stärkung der Ernährungsräte einen strategischen Erfolg der organisierten Zivilgesellschaft und der sozialen Bewegungen dar, die Räume besetzen, die zuvor ausschließlich dem Staat und dem Kapital vorbehalten waren. Das Zuhören und die Stärkung traditioneller und populärer Gruppen fördern nicht nur eine formale, sondern tatsächlich eine substanzielle Demokratisierung der Ernährungssysteme und eröffnen Wege zur Selbstbestimmung von Völkern und Territorien.

In Deutschland, trotz eigener Herausforderungen – Konzentration im Einzelhandel, agroindustrielle Vorherrschaft, urbane Konsummuster –, entstehen Ernährungsräte als Räume politischen Widerstands und sozialer Innovation, die städtische Landwirtschaft, kurze Wertschöpfungsketten, Schulverpflegung, nachhaltige öffentliche Beschaffung und die Stärkung agroökologischer Wertschöpfungsketten gegenüber der Konzernmacht und der Logik des Profits thematisieren. Dennoch stehen die Räte vor bedeutenden Hindernissen: institutionelle Grenzen, Ressourcenknappheit, Machtkämpfe und Repräsentationsprobleme. Oft agieren sie unter prekären Bedingungen und sind auf Ehrenamtliche und die politische Mobilisierungsfähigkeit der Basis angewiesen.

Internationale Erfahrungen zeigen die transformatorische Kraft der Ernährungsräte: In den USA haben *Food Policy Councils* urbane Landwirtschaft gefördert, Ernährungsrassismus bekämpft und die öffentliche Beschaffung von Familienlandwirtschaft und *communities of color* gestärkt (z.B. der New York City Food Policy Council). In Kanada haben Ernährungsräte in Toronto, Vancouver und Montreal Politik,

Genossenschaften, indigene Organisationen, Bauernmärkte und Projekte gegen Lebensmittelverschwendung miteinander verbunden. In Frankreich gibt es neben dem *Conseil National de l'Alimentation* auch innovative kommunale Erfahrungen in Paris und Lyon, mit Schulspeisung, urbanen Gärten und Anti-Wegwerf-Politik.

Diese Erfahrungen belegen, dass Ernährungsräte flexible und anpassungsfähige Instrumente sind, die verschiedene Agenden verknüpfen, Sektoren verbinden und vor allem der Zivilgesellschaft echte Teilhabe an öffentlichen Entscheidungen sichern – eine wesentliche Voraussetzung, um Ernährungskrisen, die Ausgrenzung von (politischen) Minderheiten und ökologische Herausforderungen zu bewältigen.

### 2.3. Die Erfahrung der Ernährungsräte in Deutschland

Deutschland ist, trotz einer erst jungen institutionellen Geschichte, ein dynamisches Beispiel für die Entstehung urbaner und regionaler Ernährungsräte geworden. Diese Räte sind das Ergebnis von Umweltmobilisierungen, Netzwerken urbaner Landwirtinnen und Ernährungsaktivistinnen, die als Antwort auf die Unzufriedenheit mit der Hegemonie agroindustrieller und Einzelhandelskonzerne sowie auf das Versagen traditioneller staatlicher Mechanismen in Bezug auf Ernährungsgerechtigkeit, Nachhaltigkeit und kulturelle Vielfalt entstanden sind.

Der Ernährungsrat Köln<sup>5</sup> (2016) gilt als symbolischer Beginn der Bewegung, wurde jedoch durch Jahre der kritischen Auseinandersetzung mit dem industriellen und kapitalistischen Ernährungsmodell vorbereitet. Diese Netzwerke prangern die Macht des Agribusiness, die Landkonzentration, das Saatgutmonopol und die Umweltzerstörung durch den massiven Einsatz von Pestiziden an. Inspiriert von internationalen Erfahrungen sind weitere Ernährungsräte schnell in Städten wie Berlin, Freiburg, Dresden, Hamburg, Leipzig, Bremen und vielen kleineren Städten entstanden, wodurch ein nationales, pluralistisches Netzwerk aufgebaut wurde.

Die deutschen Ernährungsräte sind durch ihre Subjektdifferenzierung gekennzeichnet: Umwelt-NGOs, agroökologische Netzwerke, Konsument\*innengruppen, urbane Landwirtinnen, Wissenschaftler\*innen, Frauenbewegungen, Migrant\*innen, LGBTQIA+-Aktivist\*innen, Genossenschaften und Nachbarschaftsmärkte. Im Gegensatz zum brasilianischen Modell staatlicher Institutionalisierung liegt hier die Hauptverantwortung radikal bei der Zivilgesellschaft und den Bewegungen, wobei das Spektrum von formalem Dialog bis zu konfrontativem Aktivismus mit der öffentlichen Hand reicht.

Die Struktur der Räte ist horizontal, partizipativ und pluralistisch, mit einem Fokus auf Konsens und kollektive Gestaltung. Die Agenden sind breit: Schulverpflegung, öffentliche Beschaffung, kurze Wertschöpfungsketten, Förderung urbaner Landwirtschaft, Saatgutbanken, Bekämpfung von Lebensmittelverschwendung, Ernährungsgerechtigkeit, Stärkung agroökologischer Netzwerke und das Recht auf Stadt für alle.

Konkrete Beispiele verdeutlichen die Stärke der deutschen Räte:

- **Berlin**<sup>6</sup>: Entscheidende Beteiligung an der Entwicklung und Überwachung der Ernährungsstrategie der Stadt; Einführung einer mehrsprachigen App zur Kartierung zugänglicher

<sup>5</sup> <https://www.ernaehrungsrat-koeln.de/die-arbeit-des-er/>

<sup>6</sup> Mehr Informationen unter <https://ernaehrungsrat-berlin.de/>

Lebensmittelverkaufsstellen; Kampagnen gegen Lebensmittelverschwendung; Pilotprojekte für gesunde Schulpflege.

- **Köln**: Jährliche Organisation des „Tags der nachhaltigen Ernährung“, Mobilisierung lokaler Produzent\*innen, Schaffung von Tauschplattformen und Stärkung der solidarischen Ökonomie.
- **Hamburg**<sup>7</sup>: Einfluss auf die kommunale Versorgungspolitik, Einführung von Nachhaltigkeitskriterien und Wertschätzung regionaler und agroökologischer Produktion.
- **Leipzig**<sup>8</sup>: Das Projekt „Schule ohne Verschwendung“, Reduzierung von Lebensmittelabfällen in Kantinen, Aufbau von Schulgärten und Ernährungsbildung.
- **Freiburg**<sup>9</sup>: Aufbau eines monatlichen Marktes für agroökologische Produzentinnen, *Vernetzung von Landwirtinnen*, Familien und lokalen Restaurants.
- **Dresden**<sup>10</sup>: Einrichtung eines kommunalen Fonds für Lebensmittelgenossenschaften, mit Priorität für Unternehmerinnen mit Migrationshintergrund.

Die Ernährungsräte dienen als politische Labore und Widerstandsinstrumente: Sie vernetzen Familienlandwirtinnen, Jugendliche, Migrantinnen und Umweltgruppen und überwinden die vom kapitalistischen Ernährungssystem gezogenen Grenzen. Die Annäherung an Klimagerechtigkeitsbewegungen wie Fridays for Future stärkt die Kritik am Agrobusiness und fördert Kampagnen zur Fleischreduktion, zur Förderung pflanzlicher Ernährung, zur Kreislaufwirtschaft und zu fairem Handel.

Gleichwohl bleiben strukturelle Herausforderungen bestehen: Abhängigkeit von Ehrenamt, Ressourcenmangel, geringer Einbezug von Migrantinnen und marginalisierten Gruppen, sowie institutionelle Hürden und die Macht von Agrar- und Einzelhandelslobbys. Auch mit Inklusionsbemühungen – Übersetzungen, Kinderbetreuung, kostenlose Verpflegung, Kooperationen mit Migrantinnenkollektiven – ist eine vollständige Demokratisierung der Räte noch zu erreichen. Die Selbstkritik an der Reproduktion von strukturellem Rassismus, Geschlechterungleichheit und Klassenbarrieren nimmt zu und spiegelt das politische Wachstum dieser Foren wider<sup>11</sup>.

Politisch haben die Ernährungsräte bereits wichtige Veränderungen dort bewirkt, wo sie mit progressiven Regierungen und Forschungszentren zusammenarbeiten und damit öffentliche Haushalte, institutionelle Beschaffung, Marktregulierung und Stadtplanung beeinflussen. In anderen Kontexten fungieren sie als Bastionen des Bürger\*innenengagements, setzen sich für partizipative Haushalte, Politmonitoring und Ernährungs- und Klimagerechtigkeit ein. Die Stärke der Interessen von Agrarindustrie und Großhandel setzt ihnen jedoch Grenzen und verhindert die Umsetzung eines Teils ihrer Vorschläge.

Hervorzuheben ist das Auftreten neuer Akteurinnen: Junge Aktivistinnen an der Spitze digitaler Kampagnen und Straßenaktionen, Frauen in Leitung von Gender-, Gesundheits- und Ernährungsarbeitsgruppen, sowie Migrant\*innen, die traditionelle Praktiken und neue kulturelle Repertoires in die Debatten einbringen.

<sup>7</sup> Mehr Informationen unter <https://www.hamburg.de/politik-und-verwaltung/behoerden/bukea/themen/hamburger-ernaehrungsstrategie> und <https://ernaehrungsrat-hamburg.de/>

<sup>8</sup> Mehr Informationen unter <https://ernaehrungsrat-leipzig.org/>

<sup>9</sup> Mehr Informationen unter <https://ernaehrungsrat-freiburg.de/>

<sup>10</sup> Mehr Informationen unter <https://ernaehrungsrat-dresden.de/>

<sup>11</sup> Siehe [https://ernaehrungsraete.org/wp-content/uploads/2025/03/OEL\\_2025\\_02\\_20\\_21\\_Wogenstein.pdf](https://ernaehrungsraete.org/wp-content/uploads/2025/03/OEL_2025_02_20_21_Wogenstein.pdf)

In Zukunft hängt die Stärkung der Ernährungsräte von einer Ausweitung des politischen Einflusses, innovativer Institutionalisierung, Annäherung an Forschungszentren, digitaler Partizipation und der Akquise öffentlicher und privater Mittel ab. Die künftigen Agenden – Agrarökologie, Ernährungssouveränität, Klimagerechtigkeit, digitale Inklusion – erfordern globale Vernetzung, Kreativität und radikales Engagement für Gerechtigkeit.

#### 2.4. Soziale Partizipation in den Ernährungsräten: Potenzial und Grenzen

Soziale Partizipation ist das strukturelle Rückgrat und die Legitimationsgrundlage der Ernährungsräte, sowohl in Brasilien als auch in Deutschland. Sie bildet die Basis für Mobilisierung, Vielfalt und das transformative Potenzial dieser Räume. Doch die Gewährleistung effektiver und pluraler Beteiligung ist eine ständige Herausforderung – insbesondere in Kontexten von Ungleichheit, Ausgrenzung und politischer Auseinandersetzung.

In Deutschland besteht trotz Fortschritten weiterhin die Herausforderung, Migrant\*innen, prekär Beschäftigte, rassifizierte Personen und städtische Peripherien einzubinden – ein Spiegelbild historischer Ungleichheiten im Zugang zur Macht. Bemühungen wie Beteiligungsrounds, Übersetzung von Materialien und Partnerschaften mit diversen Kollektiven werden unternommen, stoßen jedoch immer noch auf institutionelle und kulturelle Hürden.

In Brasilien überschneidet sich die Herausforderung der sozialen Teilhabe mit dem eigenen Weg der Demokratie: Nach Jahrzehnten des Autoritarismus haben Räte wie der Nationalen Rat für Ernährungssicherheit (CONSEA<sup>12</sup>) Wege eröffnet, auf denen historisch ausgeschlossene Akteur\*innen öffentliche Politik beeinflussen können. Dennoch zeigen fragmentierte Agenden, interne Konflikte und ständige politische Angriffe, dass die soziale Partizipation immer wieder unter Druck steht und ihre Festigung vom fortwährenden Kampf gegen das Agrobusiness, den neoliberalen Staat und die Repression sozialer Bewegungen abhängt.

Ernährungsräte bündeln Netzwerke und soziale Bewegungen, verbinden verstreute Initiativen, stärken Kooperationen und tragen zur Verbreitung emanzipatorischer Praktiken bei. In Deutschland war die Gründung des „Netzwerks der Ernährungsräte“ entscheidend, um Städte zu vernetzen, gemeinsame Kampagnen zu ermöglichen und mit Bundes- und EU-Behörden zu verhandeln, was den Wandel beschleunigt und das Thema in die öffentliche Debatte trägt.

In Brasilien hat die Zusammenarbeit zwischen kommunalen, bundesstaatlichen und CONSEA die öffentliche Beschaffung, Schulspeisung, Familienlandwirtschaft und die Anerkennung traditioneller Territorien vorangetrieben und hat dazu beigetragen, Rückschläge abzuwehren und die Erfolge in der Ernährungs- und Ernährungssicherheit auszuweiten.

Die Zukunft der Ernährungsräte hängt davon ab, die Herausforderungen anzugehen: institutionelle Anerkennung, Finanzierung, effektive Beteiligung vulnerabler Gruppen und wirklicher Einfluss auf die öffentliche Politik in Krisenzeiten zu sichern. Trotz der Unterschiede zeigt die Erfahrung der Ernährungsräte in Brasilien und Deutschland, dass die Stärkung der Demokratie, die Ausweitung der Partizipation und der

---

<sup>12</sup> Abkürzung auf Portugiesisch für *Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional* – CONSEA, freie Übersetzung.

Widerstand gegen die Macht des Agrobusiness und des Kapitals unverzichtbare Wege zu gerechteren und emanzipatorischen Ernährungssystemen sind.

### 3. Die Erfahrung des Nationalen Rates für Ernährungssicherheit (CONSEA) in Brasilien

Die Geschichte der Ernährungsräte in Brasilien ist tief mit dem Kampf der Zivilgesellschaft für die Demokratisierung der öffentlichen Politik, für das Menschenrecht auf Nahrung und für den Aufbau von Alternativen zum hegemonialen Modell des Agribusiness sowie zur sozialen und ernährungspolitischen Krise, die das Land seit Jahrzehnten prägt, verbunden. Der Nationale Rat für Ernährungssicherheit (CONSEA), entstanden aus den Forderungen sozialer Bewegungen in den 1990er Jahren, wurde zu einem Symbol und einer weltweiten Referenz für soziale Teilhabe, sektorübergreifende Vernetzung und die demokratische Gestaltung von Politiken im Ernährungssystem.

Die Entstehung des Nationalen Rates für Ernährungssicherheit wurde durch die Mobilisierung verschiedener organisierter Sektoren der Gesellschaft vorangetrieben – Bewegungen für Land- und Wohnungsrechte, Gewerkschaften, kirchliche Gruppen, Umweltorganisationen, Wissenschaftlerinnen und Aktivistinnen für das Recht auf Nahrung. 1993, während der Regierung Itamar Franco, wurde der Nationale Rat für Ernährungssicherheit als beratendes Organ des Präsidentsamtes eingerichtet, aber schon in der darauffolgenden Regierung wieder abgeschafft. Erst 2003, mit der Wahl von Luiz Inácio Lula da Silva, wurde der Rat erneut eingesetzt und eine Entwicklung zu institutionellem Fortschritt und zur Schaffung einer nationalen Politik für Ernährungssicherheit und -ernährung auf Basis der Beteiligung der Bevölkerung eingeleitet.

Die Struktur des Rates ist durch seine plurale Zusammensetzung gekennzeichnet: Zwei Drittel der Mitglieder vertreten die Zivilgesellschaft (soziale Bewegungen, NGOs, Netzwerke, Verbände indigener Völker, Quilombolas, Familienlandwirt\*innen, urbane Organisationen und Forschungseinrichtungen), während ein Drittel die Bundesregierung mit Sitzen für verschiedene Ministerien und Sekretariate repräsentiert. Diese Konfiguration garantiert der Zivilgesellschaft die Hauptrolle bei der Festlegung von Themen, Prioritäten und Empfehlungen des Rates.

Die Arbeit des Rates findet über Plenarsitzungen, Fachausschüsse, thematische Arbeitsgruppen, öffentliche Anhörungen und durch Konferenzprozesse auf nationaler, bundesstaatlicher und kommunaler Ebene statt. Die Ernährungsräte auf Landes- und kommunaler Ebene (CAISANs und lokale CONSEAs) übernehmen diese Struktur mehr oder weniger und fördern dezentralisierte Debatten sowie die gesellschaftliche Kontrolle über die öffentliche Politik im Bereich Ernährung und Ernährungssicherheit.

Der Nationale Rat für Ernährungssicherheit war maßgeblich an der Aufnahme des Rechts auf angemessene Ernährung in die brasilianische Bundesverfassung, an der Ausarbeitung des Gesetzes über Ernährungssicherheit (LOSAN) und an der Schaffung des Nationalen Systems für Ernährungssicherheit (SISAN<sup>13</sup>) beteiligt, das international als Vorbild für partizipative Governance anerkannt ist. Zwischen 2003

---

<sup>13</sup> Bezug auf das „Landesweite System für Ernährungssicherheit“ (*Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional*, SISAN – freie Übersetzung), welches noch aus der „Nationalen Konferenz zur Ernährungssicherheit“ (*Conferência Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional*) und aus der „Interministeriellen Kammer für Ernährungssicherheit“ (*Câmara Interministerial de Segurança Alimentar e Nutricional*, CAISAN) besteht.

und 2016 leitete der Rat den Aufbau des Nationalen Plans für Ernährungssicherheit (PLANSAN), koordinierte breit angelegte, pluralistische nationale Konferenzen und erarbeitete Empfehlungen, die zu wirkungsvollen öffentlichen Politiken führten, wie das Programm zur Nahrungsmittelbeschaffung (PAA), die Stärkung des Nationalen Schulspeisungsprogramms<sup>14</sup> und die Förderung der Familienlandwirtschaft, von Wochenmärkten und kurzen Vermarktungswegen.

Die Rolle des Rates beschränkte sich nicht nur auf die Gestaltung von Politiken, sondern war auch ein Raum für Anklage und Widerstand: Es wurden Bündnisse gegen den Vormarsch konservativer und rückschrittlicher Positionen geschmiedet, z. B. gegen den Einsatz von Pestiziden, die Kommerzialisierung der Schulspeisung, die Aufweichung arbeitsrechtlicher Standards in der Landwirtschaft und Versuche der Kriminalisierung sozialer Bewegungen im ländlichen und städtischen Raum.

Die internationale Anerkennung kam sowohl durch Auszeichnungen als auch durch die aktive Beteiligung an multilateralen Foren, etwa dem Welternährungsausschuss der Vereinten Nationen. Delegationen aus Lateinamerika, Afrika und Europa kamen nach Brasilien, um das Modell des Nationalen Rates für Ernährungssicherheit als Beispiel effektiver gesellschaftlicher Kontrolle zu studieren.

Ab 2016, mit dem parlamentarischen Umsturz und dem Beginn einer Phase institutioneller Rückschritte, war der Nationale Rat für Ernährungssicherheit fortlaufenden Angriffen auf seine Autonomie, Repräsentativität und seine Handlungsfähigkeit ausgesetzt. Im Januar 2019 schaffte der damalige Präsident Jair Bolsonaro den Nationalen Rat für Ernährungssicherheit per Notverordnung 870 ab und beendete damit eine über zwei Jahrzehnte aufgebaute Tradition sozialer Teilhabe. Die Auswirkungen waren unmittelbar: Netzwerke und Foren auf Bundesstaatsebene prangerten die Schwächung der öffentlichen Politik zur Hungerbekämpfung, die Unsichtbarmachung verwundbarer Gruppen und den Wegfall institutioneller Räume für den Dialog zwischen Staat und Zivilgesellschaft an.

Trotz der offiziellen Abschaffung organisierten Mitglieder weiterhin Widerstand in Netzwerken, Foren, Kampagnen und öffentlichen Aktionen. Die „Nationale Kampagne zur Verteidigung des Nationalen Rates für Ernährungssicherheit und der gesellschaftlichen Teilhabe“ mobilisierte Tausende von Menschen und Organisationen im ganzen Land, machte das Thema sichtbar und prangerte die Folgen des Abbaus an: Zunahme der Ernährungsunsicherheit, Anstieg des Hungers, Rückschritte bei öffentlichen Beschaffungsprogrammen und der Verlust von Foren für die Debatte über gesunde und nachhaltige Ernährung.

Der Widerstand zeigte sich auch in der Schaffung alternativer, autonomer Räume wie dem Brasilianischen Forum für Ernährungssouveränität und Ernährungssicherheit (FBSSAN), in bundesstaatlichen und kommunalen Netzwerken für Ernährungssicherheit und in urbanen Ernährungskollektiven. Diese Räume hielten das Thema gesellschaftliche Teilhabe lebendig, suchten den Dialog mit lokalen Regierungen und stärkten internationale Allianzen zur Verteidigung des Menschenrechts auf Nahrung.

Der Amtsantritt der neuen Regierung Lula im Jahr 2023 leitete eine Phase demokratischer Erneuerung und Wiederaufwertung partizipativer Räume ein. Eine der ersten Maßnahmen war die Wiedereinsetzung des Nationalen Rates für Ernährungssicherheit, die Rückkehr zu seiner ursprünglichen Struktur, die

---

<sup>14</sup> Bezug auf das Schulspeisungsprogramm (*Programa Nacional de Alimentação Escolar*, PNAE – freie Übersetzung), das gemäß dem PAA vorsieht, dass 30% der erworbenen Lebensmittel aus kleinbäuerlichen Produktionen stammen sollen.

Erweiterung der Zusammensetzung zur Sicherstellung größerer Diversität und die Stärkung seiner Wirksamkeit in der Bundespolitik. Die Regierung anerkannte öffentlich die historische Rolle des Rates und die Bedeutung der Zivilgesellschaft bei der Entwicklung von Maßnahmen zur Hungerbekämpfung, zur Förderung der Agrarökologie und zur Sicherstellung gesunder Ernährung.

Zwischen 2023 und 2024 übernahm der Rat wieder eine führende Rolle bei strategischen Prozessen im Land. Hervorzuheben sind:

- Die Organisation der 6. Nationalen Konferenz für Ernährungssicherheit, an der Tausende Delegierte aus allen Bundesstaaten teilnahmen und deren Abschlussbericht 248 konkrete Vorschläge zur Beseitigung des Hungers und zur Förderung der Ernährungsgerechtigkeit enthielt. Das Dokument wurde direkt an Präsident Lula übergeben und dient als Referenz für die Entwicklung des dritten Nationalen Plans für Ernährungssicherheit (PLANSAN 2024–2027).
- Empfehlungen und Monitoring der Bundespolitik mit Schwerpunkt auf Themen wie Rassengleichheit, Familienlandwirtschaft, Bekämpfung von Ernährungs-rassismus, Rechte indigener Völker, Bewältigung von Klima-Notlagen und Sicherstellung von Mitteln für strukturprägende Programme. 2024 veröffentlichte der Rat 47 formelle Empfehlungen an die Bundesregierung, verfasste thematische Berichte und organisierte öffentliche Anhörungen zur Begleitung zentraler Themen.
- Einflussnahme auf die Schulernährung und öffentliche Beschaffungspolitik mit dem Ziel, die Priorität der Familienlandwirtschaft, gesunde Ernährung und Nachhaltigkeit in den Bundesprogrammen zu erhalten. Der Rat war maßgeblich an der Verteidigung des Mindestanteils von Lebensmitteln aus Familienlandwirtschaft für das nationale Schulspeisungsprogramm (PNAE) und an der Abwehr von Versuchen zur Aufweichung der Regelungen für den Einkauf frischer Lebensmittel für Schulen und Krankenhäuser beteiligt.
- Unterstützung der Schaffung und Stärkung solidarischer Küchen, Lebensmittelbanken und Notversorgungsnetze, insbesondere angesichts der Krise durch die Covid-19-Pandemie und die klimatischen Notfälle (Überschwemmungen, Dürren, Brände), die die am stärksten gefährdeten Bevölkerungsgruppen hart getroffen<sup>15</sup>.
- Debatten über den „Neue Grundwarenkorb“, wobei sichergestellt werden soll, dass deren Zusammensetzung die Leitlinien für gesunde Ernährung respektiert, frische und minimal verarbeitete Lebensmittel bevorzugt und auf die kulturellen und territorialen Bedürfnisse der verschiedenen Bevölkerungsgruppen Brasiliens eingeht.

---

<sup>15</sup> Im März präsentierte CONSEA 248 Maßnahmenvorschläge präsentiert, die die Strategie der Regierung bei der Formulierung und Umsetzung des Nationalen Plan für Ernährungssicherheit für 2024-2027 unterstützen sollen. Der Fokus liegt dabei auf der Verordnung über die solidarischen Küchen, die 2023 als Initiative der organisierten Zivilgesellschaft gegründet wurden. Ähnlich wie die Erfahrung von den „Küche für Alle“-Initiativen in Deutschland, dienten diese Küchen der Vorbereitung und der Verteilung von Mahlzeiten, was im Zuge der Pandemie eine Antwort auf die Hungerlage und die Untätigkeit des Staates war. Zudem zielt die Initiative auf eine neue Zusammensetzung des Warenkorbs in Anlehnung an gesündere Ernährungsstandards mit dem Ziel, mehr frische oder minimal verarbeitete Lebensmittel in den Warenkorb aufzunehmen bzw. den Konsum ultraverarbeiteter Lebensmittel durch die Bevölkerung zu vermeiden.

### 3.5. Soziale Teilhabe und Vielfalt: Herausforderungen und Potenziale

Soziale Teilhabe bleibt das Rückgrat des Nationalen Rates für Ernährungssicherheit und der brasilianischen Ernährungsräte. Die Vielfalt der Akteurinnen – *indigene Völker, Quilombolas, traditionelle Gemeinschaften, städtische Bewegungen, Familienlandwirtinnen, Frauen, Jugendliche, Vertreter\*innen von LGBTQIA+-Bevölkerungsgruppen, Netzwerke gegen Ernährungs-rassismus, Umweltorganisationen, Gewerkschaften und Nachbarschaftsvereine* – garantiert eine Fülle von Perspektiven und eine hohe Komplexität in den Debatten, stellt aber auch Herausforderungen für den Konsensaufbau und die Prioritätensetzung dar.

Zu den bleibenden Herausforderungen gehören das Risiko politischer Entleerung der Räte, die Schwierigkeit, eine effektive Vertretung aller Territorien und gesellschaftlichen Gruppen zu gewährleisten, die angemessene Finanzierung der Aktivitäten sowie der Bedarf an Stärkung der Ernährungsräte auf Bundesstaats- und Kommunalebene, von denen viele mit begrenzten Ressourcen und institutioneller Unterstützung arbeiten.

Dennoch zeigt die Erfahrung des Rates, dass die Ausweitung und Qualifizierung sozialer Teilhabe entscheidend sind, um historische Ungleichheiten zu bekämpfen, den Zugang zu gesunder Ernährung zu demokratisieren und die Ernährungssouveränität der brasilianischen Bevölkerung zu stärken. Die Fähigkeit, mit verschiedenen Sektoren zu kommunizieren, um öffentliche Politiken zu streiten und innovative Vorschläge zu erarbeiten, ist das herausragende Merkmal des brasilianischen Modells.

Neben dem nationalen Rat verfügt Brasilien über ein starkes Netzwerk von Ernährungsräten auf Bundesstaats- und Kommunalebene, die mit lokalen Regierungen zusammenarbeiten, um die Bundespolitik an regionale Gegebenheiten anzupassen. Diese Dezentralisierung stärkt die gesellschaftliche Kontrolle und stellt sicher, dass territoriale, kulturelle und ökologische Besonderheiten bei der Entwicklung öffentlicher Politik berücksichtigt werden.

In vielen Bundesstaaten und Städten haben die Ernährungsräte eine zentrale Rolle bei der Schaffung von Lebensmittelbanken, institutionellen Beschaffungsprogrammen, Ernährungsbildungsprojekten, agroökologischen Märkten, Netzwerken gemeinschaftlicher Küchen und Initiativen gegen Lebensmittelverschwendung gespielt. Dennoch gibt es große Unterschiede in der Handlungsfähigkeit der lokalen Räte, abhängig von Faktoren wie Finanzierung, politischer Unterstützung, Ausbildung der Ratsmitglieder und der Vernetzung mit der Zivilgesellschaft.

Die Koordination zwischen kommunalen, bundesstaatlichen und dem Nationalen Rat für Ernährungssicherheit ist entscheidend, damit lokale Anliegen gehört und in nationale Politiken einbezogen werden. Foren, Treffen und bundesstaatliche Netzwerke waren wichtige Räume für Austausch, Qualifizierung und Mobilisierung, insbesondere in Zeiten institutioneller Krise.

Die Stärkung des Nationalen Rates für Ernährungssicherheit und der Ernährungsräte im ganzen Land ist eine unverzichtbare Voraussetzung für die Bewältigung der Ernährungskrise, die Brasilien heimsucht. Das aktuelle Umfeld – geprägt von einer demokratischen Wiederbelebung und der Verschärfung sozioökologischer Ungleichheiten – bringt neue Herausforderungen mit sich: die Notwendigkeit einer stabilen Finanzierung, die Vertiefung der gesellschaftlichen Kontrolle über die öffentliche Politik, der Widerstand gegen den Vormarsch eines ausbeuterischen Agribusiness und die Förderung des agroökologischen Wandels als zentralem Achse des brasilianischen Ernährungssystems.

Darüber hinaus ist die Anerkennung der Räte als legitime Räume öffentlicher Macht zentral, um das Menschenrecht auf Nahrung zu festigen und öffentliche Politiken zu entwickeln, die den vielfältigen Realitäten des Landes gerecht werden. Die Zukunft der Räte hängt auch davon ab, ob sie in der Lage sind, mit neuen Agenden wie Klimagerechtigkeit, Feminismus, Bekämpfung des Rassismus und Digitalisierung partizipativer Prozesse zu kommunizieren und sich angesichts der Krisen, die die brasilianische Gesellschaft herausfordern, immer wieder neu zu erfinden.

## 4. Schluss

Die Etablierung von Ernährungsräten als strategische Instanzen gesellschaftlicher Partizipation markiert einen grundlegenden Wendepunkt im Kampf für gerechtere, nachhaltigere und demokratischere Ernährungssysteme. Sowohl in Brasilien als auch in Deutschland – trotz unterschiedlicher Kontexte, Maßstäbe und historischer Entwicklungen – zeigt die Erfahrung dieser Räte, dass die direkte Beteiligung der Zivilgesellschaft eine zentrale Voraussetzung dafür ist, mit zentralisierten Modellen zu brechen, auf Ernährungs- und Umweltkrisen zu reagieren und das Menschenrecht auf Nahrung zu gewährleisten.

In Brasilien bekräftigen der Wiederaufbau des CONSEA (Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional) und die Stärkung des nationalen Netzwerks von Ernährungsräten die zentrale Rolle der gesellschaftlichen Teilhabe bei der Gestaltung öffentlicher Politik. Die aktive Rolle sozialer Bewegungen, traditioneller Gemeinschaften, kleinbäuerlicher Familien und neuer Kollektive zeigt, dass Demokratie nur dann vollständig verwirklicht wird, wenn sie die Vielfalt an Akteur\*innen und Territorien einbezieht. Die jüngste Entwicklung – geprägt von Widerstand und Neuerfindung – macht deutlich: Die Verteidigung des Rechts auf Nahrung erfordert Räume des Zuhörens, des Aushandelns und der kollektiven Gestaltung.

In Deutschland zeigen die Ernährungsräte das Potenzial lokaler Mobilisierungen und die Kreativität der Zivilgesellschaft bei der Entwicklung innovativer Antworten auf die Herausforderungen urbaner Ernährung, Klimagerechtigkeit und Nachhaltigkeit. Durch die Verbindung von Konsumentinnen, Produzentinnen, öffentlicher Verwaltung und sozialen Bewegungen tragen diese Räte dazu bei, die Debatte zu erweitern und öffentliche Politiken zu inspirieren, die sensibler auf die Anforderungen der Gegenwart reagieren.

Mit Blick auf die Zukunft erfordert die Stärkung von Ernährungsräten die Auseinandersetzung mit bleibenden Herausforderungen: die Ausweitung und Diversifizierung gesellschaftlicher Teilhabe, die Sicherstellung von Finanzierung und Autonomie, die stärkere Verknüpfung unterschiedlicher Handlungsebenen und die Einbindung aktueller Themen wie Klimagerechtigkeit, Rassengerechtigkeit, Geschlechtergerechtigkeit und die Digitalisierung partizipativer Prozesse. Der Vergleich zwischen Brasilien und Deutschland zeigt: Trotz aller Grenzen und Widrigkeiten bleiben Ernährungsräte Orte der Hoffnung, kollektiven Lernens und demokratischen Erneuerung.

Es liegt an den Räten selbst, an der Zivilgesellschaft und an staatlichen Institutionen, diese Räume nicht nur als beratende Instanzen zu begreifen, sondern als wahre Zentren demokratischer Macht. Sie haben das Potenzial, Netzwerke zu knüpfen, Veränderungen anzustoßen und Alternativen für eine gerechtere, vielfältigere und solidarischere Ernährungspolitik aufzubauen. Ernährungsräte sind der Keim echter Demokratie: Wenn sie mit Teilhabe gepflegt werden, blühen sie in sozialer Gerechtigkeit und ernten echte Nahrung für alle.

## 5. Quellen

- CONSEA – Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional. Relatório Final da 6ª Conferência Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional. Brasília: 2024.
- CONSEA. Recomendações ao Governo Federal – Atas e Relatórios 2023-2024. Disponível em: [www.gov.br/secretariageral/consea](http://www.gov.br/secretariageral/consea).
- FIAN Brasil. Soberania e Segurança Alimentar e Nutricional no Brasil: Avanços, Retrocessos e Desafios. Brasília: FIAN, 2023.
- Mendes, Vinícius. Über den Tellerrand: Die Erfahrung von CONSEA für mehr soziale Teilhabe im Ernährungssystem. Brasilicum. Kooperation Brasilien e.V., 2024.
- Mendes, Vinícius. Teilhabe In Trümmern: Die Auflösung des Nationalen Ernährungsrates Consea in Brasilien. Studie. Forschungs- und Dokumentationszentrum Chile-Lateinamerika e. V. – FDCL, 2022.
- Fórum Brasileiro de Soberania e Segurança Alimentar e Nutricional (FBSSAN). Alimentação é Direito! Dossiê Temático, 2023.
- Rede PENSSAN. Inquérito Nacional sobre Insegurança Alimentar no Contexto da Pandemia de Covid-19 no Brasil. 2023.
- Ernährungsrat Berlin. Berliner Ernährungsstrategie. Berlin: Senatsverwaltung für Justiz, Verbraucherschutz und Antidiskriminierung, 2021.
- Ernährungsrat Köln. Jahresbericht 2022. Köln: Ernährungsrat Köln, 2022.
- Netzwerk der Ernährungsräte. Was sind Ernährungsräte? Disponível em: [www.ernaehrungsraete.org](http://www.ernaehrungsraete.org).
- Sonnino, R., & Moragues-Faus, A. Urban Food Policy Councils and the Politics of Participation. Food Policy, 2022.
- Hassanein, N. Practicing Food Democracy: A Pragmatic Politics of Transformation. Journal of Rural Studies, 2003.
- Candel, J. Food Policy Councils as Engines of Change in the Food System. Food Security, 2022.
- IPES-Food. The Added Value(s) of Food Policy Councils: Lessons from North America and Europe. IPES-Food Report, 2021.
- New York City Food Policy Center. NYC Food Policy Councils: Structure and Impact. NYC, 2022.
- Conseil National de l'Alimentation (França). Avis et Recommandations, 2021-2023.
- Toronto Food Policy Council. Annual Report, 2022.
- Fórum Europeu de Conselhos Alimentares Urbanos. Urban Food Policy Councils in Europe. Relatório, 2022.