DEUTSCHE INDUSTRIE- UND HANDELSKAMMER
Breite Str. 29
10178 Berlin

BUNDESVERBAND DER DEUTSCHEN INDUSTRIE E. V.
Breite Str. 29
10178 Berlin

ZENTRALVERBAND DES DEUTSCHEN HANDWERKS E. V.
Anton-Wilhelm-Amo-Straße 20/21
10117 Berlin

BUNDESVEREINIGUNG DER DEUTSCHEN ARBEITGEBERVERBÄNDE E. V.
Breite Str. 29
10178 Berlin

BUNDESVERBAND DEUTSCHER BANKEN E. V.
Burgstr. 28
10178 Berlin

GESAMTVERBAND DER DEUTSCHEN VERSICHERUNGSWIRTSCHAFT E. V.
Wilhelmstr. 43/43G
10117 Berlin

HANDELSVERBAND DEUTSCHLAND (HDE) E. V.
Am Weidendamm 1A
10117 Berlin

BUNDESVERBAND GROSSHANDEL, AUSSENHANDEL, DIENSTLEISTUNGEN E. V.
Am Weidendamm 1A
10117 Berlin

7. Oktober 2025

Frau
MDin Anette Wagner
Leiterin der Steuerabteilung
Bundesministerium der Finanzen
10117 Berlin

per E-Mail: Pillar2@bmf.bund.de

Stellungnahme zum Simplified ETR Safe Harbour und zu weiteren Vereinfachungen

Sehr geehrte Frau Wagner,

laut der Gemeinschaftsdiagnose der führenden deutschen Wirtschaftsinstitute steht die deutsche Wirtschaft Ende September 2025 auf „wackeligen Beinen“. Hohe Energie- und Lohnstückkosten, Fachkräftemangel, Überregulierung und eine überbordende Bürokratie belasten die Wettbewerbsfähigkeit und die Wachstumsaussichten der deutschen Wirtschaft so stark, dass sie im OECD-Vergleich dieses Jahr das Schlusslicht bildet.

Das internationale Steuerrecht sorgt für eine Verstärkung dieser schwierigen Situation: Unverhältnismäßig hohe Compliance-Anforderungen sowie das Risiko neuer Belastungen – sei es

durch Androhung von Vergeltungssteuern seitens der USA oder Ankündigungen der EU wie CORE – senden die falschen Signale im internationalen Wettbewerb. Zwar hat die G7-Verständigung zur globalen Mindestbesteuerung vom Juni 2025 die unmittelbare Gefahr von US-Gegenmaßnahmen vorübergehend entschärft – dies wird jedoch nur Bestand haben, wenn sie weltweit breite Akzeptanz findet und einheitlich umgesetzt wird. Nationale Überlegungen zu einer Digitalsteuer sind in diesem Zusammenhang kontraproduktiv.

Die deutsche Wirtschaft hat die globale Mindeststeuer stets unter zwei Bedingungen konstruktiv begleitet:

- Globaler Konsens für ein level playing field und
- ein praktikables System, das verhältnismäßige und administrierbare Regeln gewährleistet.

Beide Voraussetzungen sind nicht erfüllt. Somit droht Europa zur einzigen großen Region zu werden, die die Kosten von Säule Zwei vollständig trägt. Deren ausufernde Komplexität stellt bekanntermaßen eine große Herausforderung für Wirtschaft und Finanzverwaltung dar. Die ohnehin bestehenden umfangreichen Meldepflichten und die administrative Komplexität des EU-Steuerrechts verschärfen diese Belastung zusätzlich. Es ist daher dringend erforderlich, dass Deutschland seinen Ansatz grundsätzlich überprüft und sich auf europäischer Ebene für eine vorübergehende **Aussetzung der Mindeststeuer** sowie für entschlossene Maßnahmen einsetzt, um die Wettbewerbsfähigkeit deutscher Unternehmen zu stärken. Ein **tiefgreifendes Decluttering und substanzielle Vereinfachungen** sind unabdingbar, um **spürbare Entlastungen für Unternehmen** schaffen.

In diesem Zusammenhang werden die laufenden Bemühungen um praktikable Vereinfachungen bei der Umsetzung von Säule Zwei im Sinne der G7-Verständigung ausdrücklich begrüßt. Neben Vereinfachungen bei der Vollberechnung, die noch erhebliches Potenzial zur Entlastung bereithält (vgl. Anlage), sind auch dauerhafte Safe Harbour-Regelungen, die den Prozess spürbar vereinfachen, entscheidend für die wirksame Anwendung der Mindeststeuerregelung. Sie ermöglichen es der Wirtschaft ebenso wie den Steuerbehörden, ihre Ressourcen gezielt auf tatsächlich niedrigbesteuerte Sachverhalte zu konzentrieren, während für Hochsteuerjurisdiktionen ein vereinfachter Ansatz Anwendung findet.

Wir regen an, die Erfahrungen mit dem **Transitional CbCR Safe Harbour** zunächst systematisch auszuwerten und auf dieser Grundlage dauerhafte, entlastende Vereinfachungen zu

schaffen, bevor das Inclusive Framework einen komplexeren permanenten Safe Harbour vorantreibt. Bis dahin sollte der Transitional Safe Harbour verlängert werden. Der permanente Safe Harbour sollte näher an den Regelungen des Transitional CbCR Safe Harbour bleiben. Die Unternehmen haben bereits erhebliche Ressourcen in die Anpassung ihrer CbCR-Berichterstattung investiert, um den Rahmen des Transitional Safe Harbours einzuhalten. Unserer Ansicht nach wäre es daher effektiver, diese Regelungen als Grundlage beizubehalten und gezielt weiterzuentwickeln, zumal die Datenqualität massiv zugenommen hat. Die praktische Erfahrung zeigt, dass relevante Jurisdiktionen bereits ausreichend unter dem Transitional CbCR Safe Harbour identifiziert sind. Der aktuell diskutierte Entwurf eines Simplified ETR Safe Harbour enthält zwar wichtige Elemente, reduziert den Gesamtaufwand jedoch nur um geschätzte 15-20 % gegenüber der Anwendung der Vollberechnungsregeln. Ein „echter“ Safe Harbour hat dagegen das Potential, spürbare Entlastungen ohne Effektivitätseinbußen zu bringen. Um eine bessere Vergleichbarkeit mit dem amerikanischen System herzustellen, sollte auch ein Safe Harbour auf Basis eines Global-Blending-Ansatzes geprüft werden.

Die detaillierten Ausführungen zu den einzelnen Regelungen des ETR Safe Harbour-Vorschlags finden Sie in unseren nachfolgenden Ausführungen. Ergänzende Anmerkungen zu weiteren Vereinfachungen im Rahmen der Vollberechnung haben wir in der beigefügten Anlage zusammengestellt. Bitte gestatten Sie uns zudem den Hinweis, dass wir unsere Anmerkungen zu den jeweiligen Regelungen aus Praktikabilitätsgründen in der Sprache der zugrunde liegenden Regelungen formuliert haben.

Für Rückfragen stehen wir Ihnen gerne zur Verfügung.

Mit freundlichen Grüßen

DEUTSCHE INDUSTRIE- UND HANDELSKAMMER
Dr. Rainer Kambeck

BUNDESVERBAND DER DEUTSCHEN INDUSTRIE E. V.
Dr. Monika Wünnemann

ZENTRALVERBAND DES DEUTSCHEN HANDWERKS E. V.
Mareike Drexler-Röckendorf

BUNDESVEREINIGUNG DER DEUTSCHEN ARBEITGEBERVERBÄNDE E. V.
Arne Franke

BUNDESVERBAND DEUTSCHER BANKEN E. V.
Heiko Schreiber Yokab Thomsen

GESAMTVERBAND DER DEUTSCHEN VERSICHERUNGSWIRTSCHAFT E. V.
Dr. Volker Landwehr Jochen Bohne

HANDELSVERBAND DEUTSCHLAND (HDE) E. V.
Ralph Brügelmann

BUNDESVERBAND GROSSHANDEL, AUSSENHANDEL, DIENSTLEISTUNGEN E. V.
Michael Alber

Inhaltsverzeichnis

I. Geeignete Safe Harbour 6

1. CBCR-Safe Harbour als Basis mit wenigen Anpassungen 6
2. Weitere Safe Harbour 7

II. Specific Recommendations on the draft ETR SH proposal 9

1. Transition Year Rules (Avoiding Divergence from Financial Accounting Book Values) – Elimination or Significant Simplification Needed 9
2. M&A Simplification 10
3. Simplifications for Non-Material Constituent Entities 10
4. Simplifications for Investments entities 10
5. Mandate UPE GAAP for the Safe Harbour calculations at all levels (incl. QDMTT) 11
6. ETR Threshold Rate 11
7. Definition of Simplified Taxes 12
8. Deferred Taxes 12
9. Conditional adjustments for equity-reported Items 13
10. Eligibility criteria and applicable date 13
11. Transparent Entities – Tax Groups (Organschaften) 13
12. Formal comments 14

I. Geeignete Safe Harbour

1. CBCR-Safe Harbour als Basis mit wenigen Anpassungen

Die Komplexität der Model Rules ergibt sich nicht nur aus einzelnen komplizierten Anpassungen, sondern vor allem aus der Vielzahl vergleichsweise einfacher Anpassungen. Ein wirksamer Safe Harbour muss daher echte Vereinfachungen ermöglichen, sodass Unternehmen auf bestehende Daten zurückgreifen können, ohne zahlreiche zusätzliche Anpassungen vornehmen zu müssen.

Der Safe Harbour sollte auf bereits etablierten Berichtssystemen aufbauen, um Compliance-Kosten zu minimieren und Arbitrage zwischen unterschiedlichen Rechnungslegungsstandards zu vermeiden. Unternehmen haben bereits erhebliche Ressourcen investiert, um ihre CbCR-Berichterstattung an die OECD-Anforderungen des Transitional Safe Harbour anzupassen. Aus unserer Sicht wäre es daher am effektivsten, die bestehenden Regelungen als Grundlage beizubehalten und nur an einigen wenigen Stellen weiterzuentwickeln.

Bevor weitere administrative Belastungen eingeführt werden, muss sichergestellt werden, dass die Vorteile eines neuen Ansatzes tatsächlich die des bestehenden Systems überwiegen. Die praktische Erfahrung zeigt, dass relevante Jurisdiktionen bereits ausreichend unter dem Transitional CbCR Safe Harbour identifiziert werden. Die zugrunde liegenden Daten aus den Qualified Financial Statements sind zuverlässig, und die Datenqualität hat sich in den letzten Jahren kontinuierlich verbessert, unter anderem durch zusätzliche OECD-Guidance. Dies wird zudem durch eine Umfrage unter 25 multinationalen Unternehmen aus drei OECD-Mitgliedsländern gestützt, an der auch Mitglieder des BDI teilgenommen haben.

Die im Simplified ETR-SH-Entwurf vorgesehenen Anpassungen zur Berechnung des Zählers („Simplified Taxes“) sind weiterhin zahlreich und können im Vergleich zu den temporären CbCR Safe Harbours zu erheblichem Mehraufwand führen.

Petitum

Der permanente Safe Harbour sollte näher an den Regelungen des **Transitional CbCR Safe Harbour** bleiben. Helfen würde zudem, bestimmte Länder vom Anwendungsbereich der Säule Zwei auszunehmen (*outscoping* bzw. White List). Zudem schlagen wir folgende gezielte Anpassungen vor, um Verzerrungen der ETR zu vermeiden:

- Bereinigung um Beteiligungserträge wie Dividenden und Veräußerungsgewinne (wie im Entwurf vorgesehen).
- Eliminierung von Bewertungs- und Ansatzabweichungen bei latenten Steuern (wie im Entwurf vorgesehen) sowie von latenten Steuern auf Steuergutschriften.
- Gegebenenfalls **Recast**.

2. Weitere Safe Harbour

Um eine bessere Vergleichbarkeit mit dem amerikanischen System herzustellen, sollte auch ein Safe Harbour auf Basis eines Global-Blending-Ansatzes geprüft werden. Die ETR würde dabei mit einem Sicherheitsaufschlag oberhalb von 15 % festgelegt. Als Datenquelle sollten die Konzernabschlüsse dienen. Jurisdiktionen mit einem gesetzlichen Steuersatz unterhalb eines bestimmten Schwellenwerts (z. B. 9 %, was der Subject-to-Tax-Rule entspricht) könnten von diesem Ansatz ausgenommen werden. Stattdessen könnten sie anhand des jurisdiktionalen Safe Harbours beurteilt werden.

Wir sprechen uns zudem ausdrücklich dafür aus, dass der Routine Profits Test sowie die De Minimis Safe Harbours weiterhin neben dem ETR Safe Harbour bestehen bleiben. Der Routine Profit Test wurde eingeführt, um den Verwaltungs- und Erfüllungsaufwand für Jurisdiktionen zu reduzieren, in denen das Risiko einer Nachsteuer (Top-up Tax) aufgrund hoher Substanz sehr gering ist. MNE-Gruppen, die signifikante wirtschaftliche Substanz in einer Jurisdiktion haben (gemessen an den Sachanlagen und Lohnkosten), werden von der aufwendigen vollständigen GloBE-Berechnung befreit. Dies ist eine direkte Anerkennung und Belohnung für die Schaffung und Aufrechterhaltung realer wirtschaftlicher Aktivitäten. Der Routine Profit Test spiegelt dies gut wider. Das Fehlen dieses Tests würde bedeuten, dass MNE-Gruppen auch in Jurisdiktionen mit erheblicher Substanz die detaillierte ETR-Berechnung durchführen müssten, was eine unnötige Belastung darstellt. Der Routine Profit Test mindert diese Belastungen direkt ohne das Risiko einer entgangenen Top-up Tax.

Petitum:

Die Einführung des Routine Profit Tests und des De Minimis Safe Harbours in die permanenten Safe Harbour-Regeln wäre daher eine folgerichtige Fortsetzung der ursprünglichen Philosophie, die hinter den temporären Safe Harbours stand. Sie würde den Verwaltungsaufwand für MNE-Gruppen und Steuerverwaltungen gleichermaßen verringern, die Compliance-Kosten senken und sicherstellen, dass die Regeln auf Jurisdiktionen mit einem hohen Risiko für Nachsteuern fokussiert bleiben.

Zudem sollte ein ETR Safe Harbour auf Basis eines Global-Blending-Ansatzes geprüft werden, um eine bessere Vergleichbarkeit mit dem amerikanischen System herzustellen.

II. Specific Recommendations on the draft ETR SH proposal

We **appreciate the following features** of the proposed ETR SH:

- *Limited Adjustments to Simplified Income*: The proposal's restriction of adjustments to a narrow set of items, such as excluding dividends and equity gains, delivers meaningful simplification compared to the full GloBE rules.
- *Deferred Tax Treatment Improvements*: The disregard of valuation allowances, are helpful steps toward reducing volatility in comparison to the existing CbCR transitional Safe Harbour.
- *Removal of "Once Out, Always Out" Rule* to qualify for the ETR SH: The elimination of this rigid rule was broadly supported, as it allows MNEs to re-enter the ETR SH notwithstanding failure of the ETR SH in a previous year.
- *Optional Elections and Flexibility*: The availability of elections (e.g., for asymmetric FX adjustments or M&A simplifications) is appreciated for allowing tailored compliance based on each MNE's industry and geographical profile. However, these optional elections should not lead to increased complexity (e.g. data collection).

However, the proposal does not deliver meaningful simplification unless the following **key matters** are addressed:

1. Transition Year Rules (Avoiding Divergence from Financial Accounting Book Values) – Elimination or Significant Simplification Needed

The most pressing concern relates to the transitional rules governing intra-group asset transfers prior to the effectiveness of the GloBE Rules. Under the current guidance (Section 9.1.3 and related commentary), there is a requirement to retroactively track all intra-group asset transfers, assess each transaction individually, and potentially make adjustments to avoid divergence between GloBE and financial accounting book values.

This rule, as drafted, would require entities to review potentially hundreds of asset transfers per entity every year over a multi-year period – for instance, from 30 November 2021 through 31 December 2026, if the transitional year is 2027. The practical burden of this tracking, record-keeping, and individual analysis is extremely high and, in many cases, disproportionate to the policy intent.

Request

We strongly encourage the removal – or at minimum, substantial simplification – of this requirement. Eliminating the need to separately track pre-effective-date intra-group asset transfers and maintain GloBE-specific asset values for these purposes would reduce complexity and unnecessary administrative effort, without undermining the overall integrity of the ETR computation. One possible simplification would be an exemption for asset transfers that arise in the course of regular business operations.

2. M&A Simplification

The M&A Simplification is useful in principle but would be limited if MNE would have to keep a "shadow accounting" to track GloBE values in case the full GloBE rules become applicable in a certain jurisdiction in a future period.

Request

The M&A simplification should be integrated into the full GloBE rules.

3. Simplifications for Non-Material Constituent Entities

Of particular importance are simplifications for non-material Constituent Entities (i.e., Constituent Entities that are not consolidated due size or materiality grounds). In addition to the Simplified Calculations (Commentary, Annex A, Chapter 2, Section 2), relying on data from Qualified Financial Statements, as mandated under the Transitional CbCR Safe Harbour rules would provide a significant simplification and suitable and reliable starting point for further adjustments. This simplification should be applied not only to the permanent Safe Harbour but also to the full calculation rules.

4. Simplifications for Investments entities

We propose introducing a simplification that would allow MNEs to include mark-to-market movements in the simplified income of the constituent entity-owner(s) where Article 7.5 is unavailable. This situation arises in cases where the entity-owner is resident in a jurisdiction that does not have a mark-to-market taxation regime. Under this simplification, the constituent en-

tity-owner should be permitted to opt to include both the mark-to-market movements in its simplified income as well as the taxes of the investment entity in its amount of simplified taxes. This option should be available irrespective of whether the accounting standard applied by the MNE requires the inclusion of such mark-to-market movements. Where the entity-owner includes these mark-to-market movements in its simplified income, the treatment mirrors that of investment entities regarded as transparent entities: the investment income becomes subject to current ETR testing, and no separate income calculations are required at the level of the investment entity. For the sake of simplification, the top-up tax could be deemed zero with respect to the income allocated to the constituent entity-owner.

5. Mandate UPE GAAP for the Safe Harbour calculations at all levels (incl. QDMTT)

Para. 3 in the grey box on page 14 provides for a certain degree of flexibility with regard to the accounting standard for QDMTT purposes, but the wording is too weak. The issue arises when a jurisdiction requires the use of a local accounting standard for its QDMTT. According to the current wording, the jurisdiction *should* allow the use of IFRS or US GAAP for the calculations under the permanent Safe Harbour for QDMTT purposes. Other recognized accounting standards *may* be permitted.

If a jurisdiction does not comply with this, the problem remains that the application of different accounting standards leads to a significant compliance burden. Simplified calculations cannot then be carried out centrally.

Petitum:
It should be stipulated that the accounting standard of the consolidated financial statements must be used. The terms “should” and “may” should be replaced by “must.”

6. ETR Threshold Rate

We strongly support that the ETR threshold rate is set at 15% should the rules remain as conservative as they are foreseen in the draft. We don’t see any major divergences in the simplified numbers compared to the full GloBE calculations, so any higher rate would potentially produce too many false positive results and created unneeded complexity (*e.g.,* tracking

deferred taxes at a different rate for purposes of the Safe Harbour vs. GloBE). A slightly higher rate could only be accepted if the recommended simplifications were substantially adopted.

7. Definition of Simplified Taxes

For the permanent Safe Harbour, all taxes treated as income taxes under the applicable accounting standard should, for simplification purposes, also be considered covered taxes.
In addition, for the purposes of the full calculation rules, a list of non-allowable distribution tax systems and a classification of tax credits should be provided (Qualified Refundable, Non-Qualified Refundable, Marketable Transferable, Non-Marketable Transferable and other types). This would save each MNE group from having to track this information separately, which can be very time-consuming. This is also relevant for the permanent Safe Harbour if the recommendation to treat all income taxes under accounting rules as covered taxes is not followed.

Furthermore, clarification is needed as to whether the tax on the widely encountered 5% flat non-deductible operating expense in corporate tax dividend exemption systems should be considered a tax reducible under § 48 No. 1 MinStG. This clarification is also relevant for the application of the permanent Safe Harbour.

8. Deferred Taxes

Limiting the use of DTL to those that are part of the recapture exception list, relieves MNE from having to track whether DTL reverse within 5 years. However, MNE would still have to track whether a DTL has arisen in connection with a temporary difference in respect of items mentioned in the recapture exception list. This is still burdensome. Also, it is detrimental since short-term DTL cannot be utlised.

Request:
Instead of limiting usable DTL to the recapture exception list, all DTL should in principle be accepted as simplified tax expense. Exceptions can be made for certain high risk DTL explicitly mentioned in a negative list. Only these DTL should be excluded from the numerator.

9. Conditional adjustments for equity-reported Items

Revaluation Method Gains or Losses (Article 3.2.1(d)) and changes in opening equity due to prior year errors and accounting principle changes are proposed to be removed, as they are expected to be relevant only for a very limited number of entities while creating additional work in tracking their applicability.

10. Eligibility criteria and applicable date

We note that the eligibility criteria refer to the requirement that the "matching principle" must be satisfied. While we understand that, in general, the use of either Local GAAP or the UPE's group accounting standards would meet this requirement, there may be immaterial exceptions in practice. We would therefore welcome further clarification in the guidance on the background and intended scope of this criterion – in particular, whether minor deviations between Local GAAP and group GAAP would still be acceptable for eligibility purposes.

Also, we would welcome if the Permanent Safe Harbour could be made available for fiscal years before 2027 so that an MNE can use it as a fall back if it fails the CbCR-Safe Harbour tests.

11. Transparent Entities – Tax Groups (Organschaften)

Regarding 6.2 the current working document does not take into account the specific tax characteristics of German tax groups (*Organschaften*). In particular, the attribution of taxes at the level of the controlling company (*Organträger*) rather than directly at the level of the controlled companies (*Organgesellschaften*) leads to incorrect results and subsequently causes problems in further calculations.

Request:
To ensure an appropriate application of the Simplified ETR Safe Harbour and to avoid unnecessary full calculations, it should be explicitly clarified that *Organgesellschaften* are to be treated in the same way as transparent entities. This clarification should also apply for the purposes of the full calculation. Alternatively, this clarification could be included in the German implementation.

12. Formal comments

While introductory explanations and overviews are generally welcome, it becomes counterproductive when, for example, the calculation of the *simplified income* is described several times in different ways (e.g. on p. 10 para. 4 in the chart, on p. 11 paras. 12–14, on p. 14 in the box para. 4 ff., and again in Chapter 3). Moreover, certain definitions appear in different sections, and it is often unclear which source a reference relates to.

Request:
Unnecessary and repetitive lists that are subsequently expanded by individual items should be avoided. Instead, a clear and concise presentation followed by a detailed explanation is preferable. In addition, all definitions should be consolidated in a separate section to improve accessibility. References to the GloBE Model Rules should always be explicitly identified in order to distinguish them from internal cross-references within the working paper.