

Das US-Magazin Foreign Policy stellt die alleinige Verfügungsgewalt des US-Präsidenten Donald Trump über das Atomwaffenarsenal der USA zur Diskussion.

LUFTPOST

Friedenspolitische Mitteilungen aus der
US-Militärregion Kaiserslautern/Ramstein
LP 156/17 – 25.09.17

Kann irgendjemand Trump stoppen, wenn er beschließt, mit einem Knopfdruck, einen Atomkrieg auszulösen?

Wenn der US-Präsident Atomwaffen einsetzen will, hat er das Recht auf seiner Seite

Von Susan Hennessey und Benjamin Wittes

Foreign Policy, 24.08.17

(<http://foreignpolicy.com/2017/08/24/can-anyone-stop-trump-if-he-decides-to-start-a-nuclear-war/>)

Präsident Donald Trump konnte in der akuten Krise auf der koreanischen Halbinsel einen vorläufigen Sieg verbuchen, denn der nordkoreanische Diktator Kim Jong Un hat seine Drohung, Raketen Richtung Guam (s. <https://de.wikipedia.org/wiki/Guam>) abzuschießen, zunächst nicht wahr gemacht. Trump twitterte: "Kim hat eine sehr kluge und vernünftige Entscheidung getroffen. Die Alternative wäre für beide Seiten katastrophal und inakzeptabel gewesen!"

Viele US-Amerikaner hat das Nachgeben Kims aber viel weniger interessiert als die beunruhigende Rhetorik Trumps im Zusammenhang mit der Raketenentwicklung in Nordkorea, denn er hat den Einsatz von US-Atomwaffen angekündigt, falls Kim die Drohungen gegen die USA nicht einstelle. Wir überlassen es anderen, zu beurteilen, ob Trumps scharfe Reaktion ernst gemeint oder nur impulsives Gerede war. Der eskalierende Krieg der Worte hat viele Beobachter in den USA aber nicht nur beunruhigt, weil Nordkorea über Atombomben und Raketen verfügt, sondern weil Trump die alleinige Verfügungsgewalt über die US-Atomwaffen hat.

"Wenn Trump während eines Wutausbruches beschließt, Kim Jong Un zu bestrafen, wäre er derzeit kaum daran zu hindern," gab James Clapper, der vorherige Director of National Intelligence (s. https://de.wikipedia.org/wiki/Director_of_National_Intelligence) am Tag nach Trumps Brandrede zu bedenken. "Die (dem US-Präsidenten vorbehalten) Anordnung einen Angriffs mit Atomwaffen ist so geregelt, dass sie nötigenfalls sehr schnell erfolgen kann (s. <https://de.wikipedia.org/wiki/Atomkoffer>). Trump könnte also kaum daran gehindert werden, und das halte ich für äußerst beunruhigend." [Zitat aus einem Artikel in der *Washington Post*, der aufzurufen ist unter https://www.washingtonpost.com/news/morning-mix/wp/2017/08/23/james-clapper-questions-trumps-fitness-worries-about-his-access-to-nuclear-codes/?utm_term=.4d4920796ed7]

Die Frage, ob es vernünftig ist, die Verfügungsgewalt über das größte Atomwaffenarsenal der Welt einer einzelnen Person und dann auch noch einer wie Trump zu überlassen, verschwand wegen der gewalttätigen Auseinandersetzungen in Charlottesville im Bundesstaat Virginia wieder aus den Schlagzeilen der Medien. (Es bleibt aber die Frage:) Warum soll ein Mann, der sich noch nicht einmal beim Twittern beherrschen kann, die Macht haben, unseren Planeten unbewohnbar zu machen? Wie soll ein Mann, der noch nicht einmal eine zusammenhängende Nachricht über irgendeinen einfachen Sachverhalt übermitteln kann, einem über Atombomben verfügenden Wichtigtuer wie Kim die Risiken eines Atomkrieges erklären? Warum soll ein unbeherrschter und nachtragender Mann wie

Trump ständig seine Finger in der Nähe des berüchtigten "roten Knopfes" haben, mit dem er jederzeit einen Atomkrieg auslösen könnte?

Es kann niemand überraschen, dass nach Trumps Wutausbruch über Nordkorea eine nervöse Diskussion über die alleinige Verfügungsgewalt des Präsidenten über das US-Atomwaffenarsenal eingesetzt hat. Dabei geht es um wirklich schwierige Fragen: Könnte der Präsident derzeit daran gehindert werden, Atomwaffen einzusetzen? Und wenn ja, wäre das eine gute Idee?

Die Probleme mit Nordkorea und die gegenwärtige Krise sind nicht Trump anzulasten. Trump ist nicht schuld daran, dass Kim Jong Un, der vom Personenkult berauschte gewaltbereite Diktator, über Atomwaffen verfügt und Raketen mit immer größerer Reichweite bauen lässt. Es ist nicht seine Schuld, dass Kim mit Südkorea und Japan zwei Verbündete der USA bedroht und in der Lage ist, die grenznahe Millionenstadt Seoul, eine der größten Metropolen der Welt, mit Artillerie zu beschießen. Trump ist auch nicht Schuld daran, dass sich Kim damit brüstet, mit seinen Raketen die Westküste der USA treffen zu können.

Auch ein anderer Präsident sähe sich mit der gleichen Krise konfrontiert, die jetzt Trump beschäftigt. Sie ist das Produkt einer verfehlten US-Politik, der es seit dem Ende des Koreakrieges nicht gelungen ist, die Kim-Dynastie in die Schranken zu weisen. Den Präsidenten Bill Clinton und George W. Bush ist es nicht gelungen, die Ein-Mann-Diktatur Nordkorea am Erwerb von Atomwaffen zu hindern. Beide sind gescheitert. Die Präsidenten George W. Bush und Barack Obama, die Nordkorea zur Abschaffung seiner Atomwaffen bewegen wollten, sind auch gescheitert. Bis heute gibt es keine Strategie, die Erfolg verspricht. Es ist ein Klischee, wenn immer wieder gesagt wird, in Bezug auf Nordkorea gebe es keine gute Option, aber es trifft zu.

Ein Aspekt der gegenwärtigen Krise ist allerdings Trump anzulasten – seine aggressive Rhetorik, mit der er die Spannungen weiter angeheizt hat, statt sie mit einer unmissverständlich klaren Warnung zu dämpfen. Nach Trumps Gerede von "Feuer und Wut" und seiner polternden Phrasendrescherei haben sich viele US-Bürger die Frage gestellt, ob der gegenwärtige Präsident überhaupt dazu fähig ist, verantwortungsvoll mit dem US-Atomwaffenarsenal umzugehen. Garret Graf schrieb kürzlich, schon Präsident Richard Nixon habe die berühmte "Madman Theory" (die Theorie vom verrückten Präsidenten, s. <https://de.wikipedia.org/wiki/Madman-Theory>) ins Spiel gebracht, um sich mit der dadurch verursachten Unsicherheit strategische Vorteile zu verschaffen [weitere Infos dazu s. unter <http://www.politico.com/magazine/story/2017/08/11/donald-trump-nuclear-weapons-richard-nixon-215478>].

Die alleinige Verfügungsgewalt der US-Präsidenten über das Atomwaffenarsenal der USA ist so uneingeschränkt und so schreckenerregend, dass Nixon wenige Jahre vor Watergate (s. <https://de.wikipedia.org/wiki/Watergate-Aff%C3%A4re>) daraus eine eigene geopolitische Strategie entwickelt hat – die so genannte "Madman Theory", mit der er den Sowjets und den Vietnamesen signalisierte, dass er tatsächlich so verrückt sein könnte, Hanoi oder Moskau mit Atomwaffen anzugreifen, wenn sie seine Forderungen nicht erfüllten. Die "Mutually Assured Destruction" (die MAD-Doktrin der sicheren gegenseitigen Zerstörung, s. https://de.wikipedia.org/wiki/Gleichgewicht_des_Schreckens) des Kalten Kriegs beruhte auf der Annahme, dass die Präsidenten beider Supermächte vernünftig genug seien, um einen Atomkrieg zu vermeiden, weil der zur Zerstörung beider Staaten führen würde. Mit seiner Madman Theory zwang Nixon die Welt, die schreckliche Aussicht in Betracht zu ziehen, dass der für den Einsatz von Atomwaffen verantwortliche Mensch auch irrational handeln könnte.

Trump selbst hat erklärt, dass er das Handeln der USA weniger vorhersehbar machen möchte. Das Problem ist, dass er mit seinen Drohungen nicht nur den Nordkoreanern, sondern auch vielen US-Bürgern Angst eingejagt hat. Wer wie Trump Diplomatie mit lautstarken, öffentlich geäußerten Drohungen zu betreiben versucht, vermittelt damit nicht nur gegnerischen Staaten den Eindruck, dass er die Hand am Abzug hat und jederzeit abdrücken könnte. Die US-Bevölkerung sieht das auch so und reagiert wegen Trumps Unbeherrschtheit zunehmend nervös.

Es ist natürlich möglich, dass sich Trump nur aufspielen wollte. Zu seinen Gunsten wollen wir annehmen, dass er das nicht wollte, sondern sich seiner großen Verantwortung im Umgang mit Atomwaffen bewusst ist. Könnte aus Sorge um Trumps Unbeherrschtheit seine alleinige Verfügungsgewalt über die US-Atomwaffen eingeschränkt werden, ohne die Sicherheit der USA zu gefährden? Die Antwort lautet leider, dass kaum etwas getan werden kann.

Die alleinige Verfügungsgewalt über die US-Atomwaffen wurde dem Präsidenten übertragen, um einen leichtfertigen Umgang damit zu verhindern. Präsident Dwight D. Eisenhower hat schon in den 1950er Jahren darauf bestanden, um zu verhindern, dass untergeordnete Truppenkommandeure einen Atomkrieg auslösen. Weil der Einsatz von Atomwaffen katastrophale Folgen hätte, also keine rein taktische Maßnahme ist, kann die Entscheidung darüber nicht den Offizieren der kämpfenden Truppe überlassen werden. Da ein Atomkrieg das Ende der Welt bedeuten könnte, sollte nur der Präsident den Einsatz von Atomwaffen anordnen dürfen.

Diese Übertragung der Verfügungsgewalt über die Atomwaffen an den US-Präsidenten fand im Rahmen einer größeren, sehr umstrittenen Umverteilung der Macht statt: Auch die Befugnis zur Gewaltanwendung ging vom Kongress an den Präsidenten über (s. dazu auch <https://web.de/magazine/politik/wahlen/us-wahl/maechtig-us-praesident-31991510>). **Beide Befugnisse ergänzen sich. Weil der Kongress die Entscheidung über Krieg oder Frieden und den Einsatz von Atomwaffen an den Präsidenten abgetreten hat, kann dieser einen Krieg der Worte jederzeit ungehindert zu einem Atomkrieg eskalieren, der mit einem atomaren Holocaust enden würde.**

Zu diesem beunruhigenden Sachverhalt hat Brad Berenson (s. <https://www.fed-soc.org/experts/detail/bradford-a-berenson>), der unter Bush im Büro des Rechtsberaters des Weißen Hauses (s. https://de.wikipedia.org/wiki/Rechtsberater_des_Wei%C3%9Fen_Hauses) gearbeitet hat, vor einigen Jahren auf einem Forum der American University (s. dazu auch https://de.wikipedia.org/wiki/American_University) Folgendes angemerkt: Der US-Präsident verfüge über eine furchterregende Machtfülle und könne sogar einen präemptiven Atomschlag (s. <https://www.freitag.de/autoren/der-freitag/praventiv-krieg-oder-praemptiv-krieg>) gegen Teheran anordnen. Schreckenerregender als ein Präsident, der so viel Macht habe, sei nur ein Präsident, der sie nicht habe.

Unter bestimmten Umständen hat Berenson sogar recht: Wenn zum Beispiel ein gegnerischer Staat eine Interkontinentalrakete auf uns abschießen würde, blieben nur wenige Minuten bis zur Zerstörung einer US-amerikanischen Stadt. Da mit den Interkontinentalraketen, die auf den atomar angetriebenen U-Booten der USA stationiert sind, trotzdem noch ein verheerender Vergeltungsschlag möglich wäre, müsste der Präsident nicht sofort reagieren. Es wäre aber verfassungswidrig, dem US-Präsidenten, der auch militärischer Oberbefehlshaber ist, bei einem größeren Raketenangriff auf die USA jede sofortige Reaktion zu verbieten. Wenn keine Zeit bleibt, das Einverständnis des Kongresses einzuholen, muss der Präsident auch selbst einen Vergeltungsschlag anordnen können; bei einem Überraschungsangriff mit konventionellen Waffen ist er ja auch befugt, den US-Streitkräften die Abwehr des Angriffs zu befehlen.

Ziehen Sie auch eine Situation in Betracht, in der die feindlichen Raketen noch nicht gestartet sind, aber jederzeit gestartet werden könnten. Unter diesen Umständen wäre sowohl nach der US-Verfassung als auch nach dem Völkerrecht ein präventiver Atomschlag legal. Wenn die Verfügungsgewalt des Präsidenten eingeschränkt wäre, würde das die Verteidigung der USA verzögern. Außerdem würde die Abschreckungsfähigkeit der USA untergraben, weil die Gegner dann wüssten, dass US-Atomwaffen so lange Startverbot hätten, bis die USA selbst mit Atomwaffen angegriffen würden.

Außerdem gibt es gute Gründe für die Annahme, dass die Verfügungsgewalt (des US-Präsidenten über Atomwaffen) überhaupt nicht eingeschränkt werden könnte. Wem auch immer der Kongress die Befugnis dazu erteilen würde – der Präsident könnte diese Person jederzeit entmachten, wenn sie ihn aufhalten möchte. Stellen Sie sich vor, bei dem Saturday Night Massacre (s. https://de.wikipedia.org/wiki/Saturday_Night_Massacre) wäre es nicht um die Entlassung eines Ermittlers, sondern um einen vom Präsidenten angeordneten Einsatz von Atomwaffen gegangen. Wie schwierig und zeitraubend wäre es dann wohl, einen vom Präsidenten befohlenen Atomwaffeneinsatz zu verhindern?

Daher wird der Kongress dem Präsidenten die Verfügungsgewalt über das US-Atomwaffenarsenal, die er nun einmal hat, mit ziemlicher Sicherheit nicht nehmen können. Das gilt auch für den Gesetzentwurf, den der demokratische Senator Ed Markey (s. https://de.wikipedia.org/wiki/Ed_Markey) aus Massachusetts und der demokratische Abgeordnete Ted Lieu (s. https://de.wikipedia.org/wiki/Ted_Lieu) aus Kalifornien eingebracht haben, um dem Präsidenten den Einsatz von Atomwaffen durch das US-Militär zu verbieten, "wenn er nicht in einer vom Kongress gebilligten Kriegserklärung ausdrücklich dazu ermächtigt wurde" [s. unter https://lieu.house.gov/sites/lieu.house.gov/files/documents/LIEU_002_xml%20%28115th%20Congress%29.pdf]. Wenn dieser Gesetzentwurf durchkäme, dürfte Präsident Trump selbst dann, wenn Satellitenbilder von einer auf Kalifornien gerichteten, mit einem Atomsprengkopf ausgerüsteten nordkoreanischen Interkontinentalrakete vorlägen, keinen präemptiven Atomschlag gegen Nordkorea anordnen. Stellen Sie sich vor, diese Einschränkung hätte es schon während der Kubakrise gegeben (s. dazu auch <https://de.wikipedia.org/wiki/Kubakrise>).

Es ist leichter, sich Beschränkungen für den Fall vorzustellen, dass kein gegnerischer Atomschlag unmittelbar bevorsteht. Der Kongress könnte ein Gesetz verabschieden, das dem Präsidenten die eigenmächtige Anordnung eines Atomschlages – zum Beispiel gegen Großbritannien oder auch Nordkorea – verbietet, wenn keine unmittelbar bevorstehender feindlicher Atomangriff droht. Ein Atomschlag ohne gegnerische Bedrohung, der nur zur Unterwerfung eines Gegners und nicht zur Verteidigung erfolgt, ist aber schon durch das Völkerrecht verboten. Auch die US-Verfassung verbietet den Einsatz von Gewalt, wenn sie nicht zu Verteidigung dient oder der Kongress dazu ermächtigt hat. Es gibt also gegenwärtig keine Möglichkeit, einen US-Präsidenten am Einsatz von Atomwaffen zu hindern, und es ist auch keine sinnvolle Änderung der bestehenden Regelung denkbar. Ein Präsident, der grundlos Atomwaffen einsetzen will, würde sich vermutlich auch über vorgeschaltete Kontrollmechanismen hinwegsetzen.

Ein vom Präsidenten angeordneter Atomwaffeneinsatz könnte nur verhindert werden, wenn die damit beauftragten US-Offiziere den Befehl verweigern; Sarah Grant und Jack Goldsmith haben in dem Magazin *Lawfare* nachgewiesen, dass geltende US-Gesetze dazu berechtigen [s. <https://www.lawfareblog.com/what-if-president-trump-orders-secretary-defense-mattis-do-something-deeply-unwise>]. Wie zu verfahren ist, wenn der Präsident in geistiger Verwirrung handelt, ist leider noch nicht geregelt.

Es ist nicht geklärt, wie für diesen Fall vorgesorgt werden könnte (s. http://www.luftpost-kl.de/luftpost-archiv/LP_16/LP10817_300617.pdf). Auch der Unterschied zwischen mögli-

cher künftiger Bedrohung und unmittelbar bevorstehender Bedrohung ist schwer zu definieren und macht eine Entscheidung darüber, ob der Kongress beim Einsatz von Atomwaffen mitreden soll oder der Präsident allein darüber befinden kann, sehr schwierig.

Vermutlich gilt für die alleinige Verfügungsgewalt über die US-Atomwaffen die Erkenntnis, die schon bisher gegolten hat: Schreckenerregender als ein Präsident, der die alleinige Verfügungsgewalt über die US-Atomwaffen hat, ist nur ein Präsident, der sie nicht hat. Trump zwingt die US-Bürger zum Nachdenken über die drängenden Fragen, ob die Verfügungsgewalt über das US-Atomwaffenarsenal neu geregelt werden muss – und wie, wenn das nicht geschieht, ein unberechtigter Einsatz von Atomwaffen verhindert werden kann? Nicht nur wegen der Probleme mit Nordkorea müssen diese Fragen unbedingt geklärt werden. Die einzige sichere Möglichkeit, irrationale Entscheidungen eines US-Präsidenten zu verhindern, besteht darin, keinen Verrückten in dieses Amt zu wählen.

(Wir haben den Artikel komplett übersetzt und mit Ergänzungen und Links in runden Klammern und einer Hervorhebung versehen. Die Links in eckigen Klammern haben die Autoren selbst eingefügt. Durch den erneut aufgeflammtten Krieg der Worte zwischen den USA, Nordkorea und nun auch noch dem Iran ist der Artikel im wahrsten Sinne des Wortes "brandaktuell" geworden – auch deshalb weil wir wegen des bereits funktionsfähigen US-Raketenabwehrschildes sofort in einen kaum zu begrenzenden Atomkrieg einbezogen werden könnten. Deshalb sollten unbedingt die LUFTPOST-Ausgaben, die unter http://www.luftpost-kl.de/luftpost-archiv/LP_16/LP08017_210517.pdf und http://www.luftpost-kl.de/luftpost-archiv/LP_16/LP14117_010917.pdf aufzurufen sind, nochmals gelesen werden. Anschließend drucken wir den Originaltext ab.)



Can Anyone Stop Trump If He Decides to Start a Nuclear War?

If the president decides to let nukes fly, the law will be on his side.

By Susan Hennessey, Benjamin Wittes

August 24, 2017

President Donald Trump won a victory, at least a temporary one, in the simmering crisis on the Korean Peninsula recently when North Korean leader Kim Jong Un backed down on his threats to launch missiles into waters near Guam. The president tweeted that Kim “made a very wise and well reasoned decision. The alternative would have been both catastrophic and unacceptable!”

For many Americans, however, the North Korean climbdown was less significant than the alarming rhetoric from President Trump in response to North Korea’s missile development in the first place, rhetoric that all but explicitly threatened nuclear confrontation if the North Koreans continued making threats. We’ll leave it to others to debate whether Trump’s rhetoric was tactical or impulsive. The escalating war of words left many observers in the United States concerned not merely with North Korean nuclear weapons and missiles but also with difficult questions about Trump’s control over American nuclear arms.

“In a fit of pique, [if] he decides to do something about Kim Jong Un, there’s actually very little to stop him,” former Director of National Intelligence James Clapper said Wed-

nesday after watching Trump's speech in Phoenix the night before. "The whole system is built to ensure rapid response if necessary. So there's very little in the way of controls over exercising a nuclear option, which is pretty damn scary."

Indeed, it took the violence in Charlottesville, Virginia, to remove from the news cycle veering questions about the wisdom of placing the world's most powerful nuclear arsenal in the hands of a single individual — or, at least, of this single individual. How can a man who cannot responsibly manage a Twitter account hold the power to destroy the planet? How can a man who cannot convey a consistent message about anything convey a consistent message of nuclear deterrence to an unstable actor with nukes? How can a man as impulsive and vindictive as Trump have his finger, and solely his finger, on the proverbial nuclear button?

And unsurprisingly, since the North Korea flare-up began, there has been a flurry of talk about limiting the president's authority over the nuclear arsenal. The talk raises a sticky set of questions: Is it actually possible to constrain the president's power over nuclear launch? And if so, is it a good idea?

The larger North Korea problem — and much of the present crisis — is not President Trump's fault. It is not Trump's fault that Kim Jong Un is the murderous leader of a personality-cult state armed with nuclear weapons and a fast-developing missile program. It is not his fault that Kim menaces two allied nations — Japan and South Korea — and is in a position to kill millions of people in one of the world's great metropolises with artillery only a few miles away. It is not Trump's fault that Kim is now poised to be able to deliver nuclear weapons to American shores.

Indeed, any president would be facing the same crisis as Trump is today. It is the product of decades of policy since the Korean War that has failed to rein in the Kim dynasty. Presidents Bill Clinton and George W. Bush both pursued a North Korea strategy focused on preventing the Hermit Kingdom from acquiring a nuclear weapon. Both failed. Presidents Bush and Barack Obama both subsequently pursued a policy toward the country focused on denuclearization. Both failed. No one has yet offered a good strategy for what to do now. It's a cliché to say that there are no good options with respect to North Korea — but it's really true.

One aspect of the current crisis, however, is entirely Trump's own doing — namely, his incendiary rhetoric in fueling a situation that needs firm, clear signaling to be managed effectively. Trump's talk of "fire and fury" — along with his more general bombastic verbal flailing — has raised questions in a lot of people's minds about the current president's fitness to oversee the U.S. nuclear arsenal. President Richard Nixon famously articulated the "madman theory," the notion that creating uncertainty as to the rationality of the nuclear actor offers strategic advantages. As Garrett Graf wrote recently:

That unilateral launch authority is so powerful, so unchecked, and so scary that, years before Watergate, Nixon had turned it into its own geopolitical strategy, the so-called Madman Theory, with which he threatened the Soviets and the Vietnamese that he might actually be crazy enough to nuke Hanoi—or Moscow—if they didn't accede to his demands. The "mutually assured destruction" of the Cold War was predicated on the idea that the leaders of both superpowers were rational enough to avoid a war that would end with the destruction of both nations. The Madman Theory forced the world to consider a more frightening option: That the man in charge of the nukes might not be rational at all.

Trump himself has declared that he wants the United States to be less predictable. The trouble is that he has delivered on this convincingly not merely to the North Koreans but

also to many of his own compatriots. Indeed, if you're using public diplomacy and rhetoric as your means of communication, as Trump has been, it is probably not possible to convince only foreign adversaries that you're on a hair trigger and might go off at any minute. The American public sees it all, too. And many people will respond nervously, as they have with Trump.

It's possible, of course, that the entire spectacle was an act. But for present purposes let's assume that it wasn't and that the concerns about Trump's fitness to command the nuclear arsenal are reasonable ones. What, if anything, can be done with this nervousness without denuding the presidency of the vital capacity to protect the country? The answer, rather scarily, is that probably not all that much can be done.

Presidential sole command of the nuclear forces did not develop to make the nuclear trigger more sensitive. To the contrary, it developed — driven largely by Dwight Eisenhower in the 1950s — because of the desire not to have field commanders freelance with nuclear weapons. The idea was that because these were not ordinary weapons, the decision to use them was no mere tactical decision to be left to fighting officers. Particularly as it could mean the end of the world, it was something that only a president should be able to order.

This centralization of power over a particular class of weapons took place in the context of a larger, more controversial migration of power to the president: the drift from Congress to the executive of the power to initiate uses of force to begin with. These two migrations of power, whatever one thinks of them, dovetailed with one another. That is, with the power to go to war migrating laterally between the branches, and the power to use a particular class of weapons migrating vertically within the executive branch, the postwar American presidency suddenly found itself with the ability to escalate a war of words into a nuclear holocaust with essentially no check.

Here, it's worth considering an arresting comment made a few years ago on a panel at American University by Brad Berenson, who served in the White House Counsel's office under Bush. The presidency is an office, he said, of terrifying power — power that includes the authority to order a preemptive nuclear strike on Tehran. The only thing, Berenson said, scarier than a president who has such power in his sole command is a president who does not have that power.

At least in some circumstances, Berenson is clearly right. Consider, for example, the circumstances in which a foreign country has actually launched nuclear weapons against the United States, and there are only minutes before an American city is destroyed. While there is an argument that submarine-based weapons ensure a U.S. retaliatory capability and there is thus no need any longer for an instant response, it is certainly unconstitutional to deprive the commander in chief of the power to respond to an ongoing military operation against the United States. Under these circumstances, where there is no time to go to Congress for approval, there simply has to be some degree of unreviewable presidential power to launch — just as there is unreviewable power to order the military to repel a foreign surprise attack of any other kind.

Now consider circumstances just short of that — where the adversary's missiles are not yet in the air but their launch is genuinely imminent. Under both domestic constitutional law and international law, a preemptive response is lawful under such circumstances. So to put restrictions on the president's launch authority in this type of situation would, again, bureaucratize the nation's defense under time-sensitive crisis conditions. If it did so effectively, it could gravely undermine American deterrence by sending a message to adversaries that the U.S. nuclear capacity is tied up with red tape — at least until someone launches a nuclear strike against the country.

But there's also reason to doubt that it would do so effectively. To whom, after all, could Congress give the power to stymie the president on a launch to whom the president could not issue an order and remove that person if he or she does not comply? Imagine if the Saturday Night Massacre took place not over the firing of a special prosecutor but over a nuclear launch order and you begin to see how difficult it would be to limit at least time-sensitive presidential launch orders.

This aspect, at least, of the president's power over the nuclear arsenal is almost certainly irremediable by Congress — that is, it inheres in the nature of the presidential office. A case in point is the recent bill proposed by Sen. Ed Markey (D-Mass.) and Rep. Ted Lieu (D-Calif.) that would forbid the president from using the U.S. military to “conduct a first-use nuclear strike unless such strike is conducted pursuant to a declaration of war by Congress that expressly authorizes such strike.” Even if Trump had real-time satellite imagery of North Korea arming an intercontinental ballistic missile with a nuclear warhead for launch toward California, this bill would prevent nuclear preemption in the absence of congressional action. Imagine dealing with the Cuban missile crisis under such a law.

It's easier to imagine restrictions in circumstances where conditions of imminent strike are not present. That is, Congress probably could pass a law preventing the president from, say, on his own ordering an unprovoked nuclear strike against Great Britain — or North Korea — because he felt like it in the absence of an imminent threat. But such a strike is already unlawful; under international law, it's a resort to force not in self-defense. And under domestic constitutional law, it's a nondefensive use of force without authorization from Congress. True, there is currently no procedural check on a president who wants to do it, and one could add one. But a president willing to behave unlawfully and order the strike in the first instance is probably willing to ride roughshod over the procedural check as well.

The more realistic check here is the possibility that military officers might refuse to carry out the unlawful order, a possibility that already exists under current law and that Sarah Grant and Jack Goldsmith have explored in detail on Lawfare. The other check, unfortunately the main one, is presidential sanity — a condition not obviously in play right now.

The point is that it's not entirely clear what protections additional legal restrictions would add. Moreover, distinguishing between conditions of imminence and conditions short of imminence is tricky; the executive branch has interpreted the concept of imminence sufficiently expansively that it's reasonable to expect that regulation of any plausible use of nuclear weapons would either impinge on the space the executive branch regards as its sole domain or would merely redundantly stand for the proposition that the president may not do that which he may not do.

In the end, presidential sole authority over nuclear weapons is probably still what it ever was: the worst possible option except all the others. Trump is forcing people to think about whether there may be a better way to design controls over the U.S. nuclear arsenal — and if not, what fail-safes there might be for an unlawful launch order. But as with North Korea itself, there are no good answers to these questions. The only way to make the presidency resistant to madmen is not to elect madmen to the office.

www.luftpost-kl.de

VISDP: Wolfgang Jung, Assenmacherstr. 28, 67659 Kaiserslautern