[AZA 0/2]
2P.77/2000/sch

II. OEFFENTLICHRECHTLICHE ABTEILUNG **********

30. November 2000

Es wirken mit: Bundesrichter Wurzburger, Präsident der
II. öffentlichrechtlichen Abteilung, Bundesrichter Hartmann,
Betschart, Müller, Bundesrichterin Yersin und Gerichtsschreiberin Arnold-Mutschler.

_____

In Sachen
X._____, Beschwerdeführer, vertreten durch Rechtsanwalt Paul Rechsteiner, Oberer Graben 44, St. Gallen,

gegen
Ausgleichskasse Schweizerischer Baumeisterverband, Sumatrastrasse 15, Postfach, Zürich, Versicherungsgericht des Kantons St. Gallen, Abteilung I,Verwaltungsgericht des Kantons St. Gallen,
betreffend

Art. 2 in Verbindung mit Art. 9 UNO-Pakt I,
Art. 8 Abs. 1 und 2 BV,
(Kinderzulage), hat sich ergeben:

A.- Der portugiesische Staatsangehörige X._____ arbeitet seit dem 15. März 1999 als Saisonnier in der Schweiz. Die monatliche Kinderzulage für seine am 16. Januar 1999 geborene Tochter J._____ setzte die Ausgleichskasse des Schweizerischen Baumeisterverbandes mit Verfügung vom 24. März 1999 auf Fr. 127. 50 fest; hierbei handelt es sich um eine nach Art. 9 Abs. 2 des st. gallischen Kinderzulagengesetzes vom 11. April 1996 (KZG/SG) in Verbindung mit Art. 3 der Kinderzulagenverordnung vom 12. November 1996 (KZV/SG) kaufkraftbereinigte reduzierte Kinderzulage (die ordentliche Zulage würde gemäss Art. 7 lit. a KZG/SG monatlich wenigstens Fr. 170.– betragen).

Gegen diese Verfügung bzw. gegen die Reduktion der Kinderzulage gelangte X._____ erfolglos an das Versicherungsgericht und dann an das Verwaltungsgericht des Kantons St. Gallen.

B.- X._____ hat am 5. April 2000 staatsrechtliche Beschwerde mit dem Antrag erhoben, den Entscheid des Verwaltungsgerichtes des Kantons St. Gallen vom 24. Februar 2000 aufzuheben. Er rügt eine Verletzung von Art. 8 Abs. 1 BV (Rechtsgleichheit) und Art. 8 Abs. 2 BV (Diskriminierungsverbot) sowie von Art. 2 Abs. 2 (Diskriminierungsverbot) in Verbindung mit Art. 9 (Soziale Sicherheit) des Internationalen Paktes vom 16. Dezember 1966 über wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte (UNO-Pakt I; SR 0.103. 1).

Das Verwaltungsgericht des Kantons St. Gallen beantragt, die Beschwerde abzuweisen. Die Ausgleichskasse des Schweizerischen Baumeisterverbandes verzichtet auf eine Vernehmlassung.

Das Bundesgericht zieht in Erwägung:

1.- Das Bundesgericht prüft die Zulässigkeit einer staatsrechtlichen Beschwerde von Amtes wegen und mit freier Kognition (BGE 126 I 81 E. 1 S. 83, mit Hinweisen).

a) Das angefochtene Urteil des Verwaltungsgerichts des Kantons St. Gallen ist ein letztinstanzlicher kantonaler Endentscheid, gegen den die staatsrechtliche Beschwerde zulässig ist (Art. 84 Abs. 2, Art. 86 Abs. 1OG).

b) Der Beschwerdeführer, der gemäss Art. 16 KZG/SG Anspruch auf Kinderzulagen hat, ist zur staatsrechtlichen Beschwerde legitimiert (Art. 88 OG).

c) Soweit sich der Beschwerdeführer - wenn auch nur sinngemäss - auf die Prinzipien der Gleichbehandlung und der Gebietsgleichstellung der Verordnung 1408/71 des EU-Rechts beruft, kann darauf nicht eingetreten werden, da diese Verordnung für die Schweiz nicht gilt.

d) Auf die Beschwerde ist auch insoweit nicht einzutreten, als der Beschwerdeführer sich mit dem angefochtenen Entscheid in verfassungsrechtlicher Hinsicht nicht im Einzelnen auseinander setzt, sondern diesen lediglich kritisiert, wie er es in einem appellatorischen Verfahren tun könnte. Das Bundesgericht untersucht auf staatsrechtliche Beschwerde hin nicht von Amtes wegen, ob ein kantonaler Hoheitsakt verfassungswidrig ist, sondern prüft nur rechtsgenügend vorgebrachte, klar erhobene und, soweit möglich, belegte Rügen (Art. 90 Abs. 1 lit. b OG; BGE 110 Ia 1 E. 2a S. 3/4; 125 I 71 E. 1c S. 76).
2.- Der Beschwerdeführer macht geltend, die Regelung von Art. 9 Abs. 2 KZG/SG (in Verbindung mit Art. 3 KZV/SG) betreffend die Reduktion der Kinderzulagenansätze "nach der Situation bzw. der Kaufkraft im Herkunftsland" sei eine unzulässige Diskriminierung, die dem Gleichbehandlungsgebot (Art. 8 Abs. 1 BV) sowie den Diskriminierungsverboten der Bundesverfassung (Art. 8 Abs. 2 BV) und des UNO-Paktes über wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte (Art. 2 Abs. 2 UNO-Pakt I) widerspreche. Damit verlangt er eine vorfrageweise Überprüfung der genannten kantonalen Bestimmung auf ihre Verfassungs- und Paktsmässigkeit hin. Dies ist im Verfahren der staatsrechtlichen Beschwerde zulässig: Die Rüge, eine kantonale Norm widerspreche der Bundesverfassung (oder einem Staatsvertrag), kann noch bei der Anfechtung eines diese Norm anwendenden Entscheides vorgebracht werden. Die allfällige Verfassungs- oder Paktswidrigkeit der fraglichen Norm führte indessen im vorliegenden Verfahren nicht zu deren Aufhebung, sondern hätte lediglich zur Folge, dass die Vorschrift auf den Beschwerdeführer nicht angewendet und der gestützt auf sie ergangene Entscheid aufgehoben würde (BGE 114 Ia 50 E. 2a S. 52, mit Hinweisen; 117 Ia 97 E. 1 S. 99/100; 121 I 102 E. 4 S. 104).

3.- a) Ein Erlass verletzt den Grundsatz der Rechtsgleichheit und damit Art. 4 Abs. 1 aBV bzw. Art. 8 Abs. 1 BV, wenn er rechtliche Unterscheidungen trifft, für die ein vernünftiger Grund in den zu regelnden Verhältnissen nicht ersichtlich ist, oder Unterscheidungen unterlässt, die sich aufgrund der Verhältnisse aufdrängen. Die Rechtsgleichheit ist verletzt, wenn Gleiches nicht nach Massgabe seiner Gleichheit gleich oder Ungleiches nicht nach Massgabe seiner Ungleichheit ungleich behandelt wird. Vorausgesetzt ist, dass sich der unbegründete Unterschied oder die unbegründete Gleichstellung auf eine wesentliche Tatsache bezieht. Die Frage, ob für eine rechtliche Unterscheidung ein vernünftiger Grund in den zu regelnden Verhältnissen ersichtlich ist, kann zu verschiedenen Zeiten unterschiedlich beantwortet werden je nach den herrschenden Anschauungen und Zeitverhältnissen.
Dem Gesetzgeber bleibt im Rahmen dieser Grundsätze und des Willkürverbots ein weiter Spielraum der Gestaltungsfreiheit (BGE 125 I 173 E. 6b S. 178, mit Hinweisen).
Das Bundesgericht übt eine gewisse Zurückhaltung und greift von Verfassungs wegen bloss ein, wenn der Kanton mit den Unterscheidungen, die er trifft, eine Grenze zieht, die sich nicht vernünftig begründen lässt, die unhaltbar und damit in den meisten Fällen auch geradezu willkürlich ist (BGE 114 Ia 221 E. 2b S. 224, mit Hinweisen; 123 I 1 E. 6a S. 7/8; Ulrich Häfelin/Walter Haller, Schweizerisches Bundesstaatsrecht, 4. Aufl. , Zürich 1998, S. 518).

b) Der st. gallische Gesetzgeber hat in Art. 9 KZG/SG festgelegt, dass Erwerbstätige Anspruch auf Kinderzulagen haben, wenn die Kinder in einem Staat wohnen, mit dem die Schweiz ein Sozialversicherungsabkommen abgeschlossen hat. Die Zulagenansätze werden nach dem Kaufkraftverhältnis zwischen der Schweiz und dem Staat, in dem das Kind wohnt, festgesetzt, höchstens jedoch bis zu den Beträgen nach Art. 7 KZG/SG (Art. 9 Abs. 2 KZG/SG in Verbindung mit Art. 3 KZV/SG). Damit wird für die Regelung der Zulagenberechtigung eine vom Wohnsitz der Kinder abhängige Unterscheidung getroffen.

Die Kantone können auf dem Gebiete der Familienzulagen autonom legiferieren, solange und insoweit der Bund von seiner Kompetenz gemäss Art. 34quinquies Abs. 2 aBV bzw.

Art. 116 Abs. 2 BV nicht Gebrauch macht (vgl. BGE 117 Ia 97 E. 2a S. 100). Der Bund hat sich bis heute darauf beschränkt, eine Familienzulagenordnung für die Landwirtschaft aufzustellen (vgl. Bundesgesetz vom 20. Juni 1952 über die Familienzulagen in der Landwirtschaft, SR 836. 1, und die dazugehörige Ausführungsgesetzgebung). Die Kantone sind von Verfassungs wegen nicht nur frei, den Arbeitgebern den Anschluss an Familienausgleichskassen und die Ausrichtung von Familienzulagen vorzuschreiben; auch bei der Ausgestaltung ihrer Familienzulagenordnung steht ihnen weitgehende Freiheit zu, u.a. was die Abgrenzung der zulagenberechtigten Arbeitnehmer und der Kinder betrifft, für die sie gesetzlich den Zulagenanspruch haben. Es ist deshalb mit Art. 4 Abs. 1 aBV bzw. mit Art. 8 Abs. 1 BV nicht von vornherein unvereinbar, dass für im Ausland wohnende Kinder Zulagen nur nach besonderen Bestimmungen gewährt werden (BGE 114 Ia 1 E. 4 S. 3/4, kürzlich bestätigt in einem unveröffentlichten Entscheid vom 19. Mai 1999 i.S. J., E. 3a/aa; vgl. auch VPB 51/ 1987 Nr. 36, Meinungsäusserung des Bundesamtes für Justiz, S. 216, und Pascal Mahon, Les allocations familiales, Rz. 54 S. 141/142, in Heinrich Koller/Georg Müller/René Rhinow/ Ulrich Zimmerli
[Hrsg. ], Schweizerisches Bundesverwaltungsrecht, Band 3: Ulrich Meyer-Blaser, Soziale Sicherheit, zitiert: SBVR, Bd. 3). Das Kriterium des Wohnsitzes kann im Bereich der Familienzulagen eine Differenzierung rechtfertigen, vorausgesetzt, dass sich diese auf ernsthafte, sachlich mit den zu regelnden Umständen in Beziehung stehende Gründe stützen kann (BGE 117 Ia 97 E. 3d S. 104).

c) Das Verwaltungsgericht hat erwogen, Kinderzulagen bezweckten, einen Teil jener Familienlasten auszugleichen, die durch den Unterhalt der Kinder verursacht würden.
Es sei daher gerechtfertigt, die Kinderzulagen für Kinder im Ausland nach der Kaufkraft des Aufenthaltsstaates abzustufen.
Der Unterhalt für Kinder im Ausland bemesse sich in erster Linie nach den am Aufenthaltsort herrschenden Verhältnissen.
Würde allen Arbeitnehmern eine gleich hohe Zulage ausgerichtet, so wären diejenigen bevorzugt, deren Kinder sich in einem Land aufhielten, in welchem die Kaufkraft des Schweizer Frankens höher sei. Solchen Arbeitnehmern würde nämlich ein grösserer Anteil an den Familienlasten gedeckt als den Arbeitnehmern mit Kindern in der Schweiz. Die Sozialversicherungsanstalt gehe davon aus, dass die Kaufkraft des Schweizer Frankens in Portugal nahe- zu doppelt so hoch sei wie in der Schweiz. Selbst mit der um ein Viertel reduzierten Kinderzulage werde dem Beschwerdeführer deshalb ein höherer Anteil an den Familienlasten entgolten als einem Arbeitnehmer, dessen Kind in der Schweiz lebe.

d) Der Beschwerdeführer setzt sich mit diesen Erwägungen nicht - jedenfalls nicht in einer den Anforderungen von Art. 90 Abs. 1 lit. b OG genügenden Weise (E. 1d) - auseinander.
Ob auf die staatsrechtliche Beschwerde insoweit überhaupt einzutreten ist, kann jedoch dahingestellt bleiben; sie erweist sich nämlich diesbezüglich als unbegründet, da die zu beurteilende kantonale Bestimmung - Art. 9 Abs. 2 KZG/SG - das Gebot der Rechtsgleichheit nicht verletzt:

Zwar handelt es sich bei den Kinderzulagen nicht um eigentliche Bedarfsleistungen (wie z.B. Armenunterstützungen).
Sie bilden aber auch nicht Bestandteil des Lohns, d.h.
sie stellen nicht die Gegenleistung für die vom Arbeitnehmer erbrachte Arbeitsleistung dar, sondern wollen (einen Teil) der zusätzlichen Familienlasten ausgleichen, die der Arbeitnehmer mit Kindern hat. Damit knüpfen sie indessen doch an einen (zusätzlichen) Bedarf an, den solche Arbeitnehmer haben, und es ist von daher gesehen keineswegs sachwidrig, bei der Bemessung der Leistungen auf diesen Bedarf Bezug zu nehmen, was in pauschaler Weise mit dem Abstellen auf das Kaufkraftniveau der betreffenden Länder geschieht (die Berechnung des Abzugs als solche wird vom Beschwerdeführer nicht beanstandet). In zahlreichen Kantonen bestehen denn auch Sonderregelungen betreffend die Anspruchsvoraussetzungen ausländischer Arbeitnehmer auf Familienzulagen, wenn sie selber oder ihre Familien im Ausland wohnen (zum Stand am 1. Januar 2000 vgl. die entsprechende Zusammenstellung in AHI-Praxis 1/2000, Tabelle 1b, S. 4). Diese Sondervorschriften können sich auf die Arten und Ansätze der Familienzulagen oder die Beendigung des Anspruchs, d.h. beispielsweise die Altersgrenze, sowie auch den Kreis der zulageberechtigten Kinder beziehen (vgl. Christian H. Schaeppi, Der Anspruch auf Kinderzulagen, Diss. Bern 1974, S. 51/52). Wohl haben Saisonniers mit
Kindern aufgrund ihres besonderen Status ihrerseits Mehrkosten, doch kann es nicht Aufgabe der kantonalen

Familienzulagen sein, die mit dem Saisonnierstatut generell verbundenen Nachteile bzw. Belastungen auszugleichen.

e) Lassen sich aber - wie soeben gezeigt - sachliche, vernünftige Gründe für die in Art. 9 Abs. 2 KZG/SG geregelte Ungleichbehandlung anführen, so hält diese Bestimmung vor Art. 8 Abs. 1 BV stand (vgl. E. 3a). Mehr hat das Bundesgericht im Verfahren der staatsrechtlichen Beschwerde wegen Verletzung des Gleichbehandlungsgebotes nicht zu prüfen. Weder hat es selber (anstelle des kantonalen Gesetzgebers) nach der besten Lösung zu suchen, noch hat es darüber zu befinden, ob der autonome kantonale Gesetzgeber innerhalb des ihm zugebilligten Gestaltungsspielraumes die zweckmässigste und angemessenste Regelung getroffen hat (BGE 117 Ia 97 E. 3e S. 104/105).

4.- a) Der Beschwerdeführer rügt weiter eine Verletzung des Diskriminierungsverbotes gemäss Art. 8 Abs. 2 BV: Art. 9 KZG/SG sei zwar insoweit diskriminierungsfrei formuliert, als formell für die Herabsetzung der Kinderzulagen nicht auf die Nationalität, sondern auf den Wohnort des Kindes verwiesen werde. Hinsichtlich der praktischen Auswirkungen bzw. im Effekt treffe die Bestimmung aber ausschliesslich oder fast ausschliesslich ausländische Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer in der Schweiz mit Kindern im Ausland. Dies verletze das Verbot der mittelbaren bzw. indirekten Diskriminierung.
Das Verwaltungsgericht habe dieses Verbot zu Unrecht auf die Gleichstellung der Geschlechter reduziert.

b) Gemäss Art. 8 Abs. 2 BV darf niemand diskriminiert werden, namentlich nicht wegen der Herkunft, der Rasse, des Geschlechts, des Alters, der Sprache, der sozialen Stellung, der Lebensform, der religiösen, weltanschaulichen oder politischen Überzeugung oder wegen einer körperlichen, geistigen oder psychischen Behinderung. Die Bestimmung gibt in angepasster Form den Inhalt von Art. 4 Abs. 1 zweiter Satz aBV wieder (BBl 1997 I 142/143). Anders als Art. 8 Abs. 3 BV (vormals Art. 4 Abs. 2 aBV) enthält das allgemeine Diskriminierungsverbot jedoch kein Egalisierungsgebot (AB 1998 S 36, Votum Rhinow, Berichterstatter).

Eine Diskriminierung nach Art. 8 Abs. 2 BV liegt vor, wenn Personen in vergleichbaren Situationen allein deshalb rechtsungleich behandelt werden, weil sie einer historisch und in der gegenwärtigen sozialen Wirklichkeit tendenziell ausgegrenzten oder sonst als minderwertig behandelten Gruppe angehören (AB 1998 S 35, Votum Rhinow, Berichterstatter; Jörg Paul Müller, Die Diskriminierungsverbote nach Art. 8 Abs. 2 der neuen Bundesverfassung, in Ulrich Zimmerli [Hrsg. ], Die neue Bundesverfassung, Konsequenzen für Praxis und Wissenschaft, Berner Tage für die juristische Praxis 1999, Bern 2000, S. 103 ff., S. 110).
Die Diskriminierung stellt eine qualifizierte Art der Ungleichbehandlung dar, weil sie eine - herabwürdigende - Benachteiligung eines Menschen zum Ziel oder zur Folge hat, indem sie an ein Unterscheidungsmerkmal anknüpft, das einen wesentlichen und nicht oder nur schwer aufgebbaren Bestandteil der Identität der betreffenden Person ausmacht; insofern beschlägt die Diskriminierung auch Aspekte der Menschenwürde (Art. 7 BV; BGE 126 II 377 E. 6a S. 392/393; Walter Kälin/Martina Caroni, Das verfassungsrechtliche Verbot der Diskriminierung wegen der ethnisch-kulturellen Herkunft, in Walter Kälin [Hrsg. ], Das Verbot ethnisch-kultureller Diskriminierung, ZSR-Beiheft 29, Basel 1999, S. 67 ff., S. 76/77). Das Diskriminierungsverbot des schweizerischen Verfassungsrechts schliesst aber die Anknüpfung an ein verpöntes Merkmal - wie Herkunft, Rasse, Geschlecht, Alter, Sprache und weitere in Art. 8 Abs. 2 BV (in nicht abschliessender Weise) aufgezählte Kriterien - nicht von Vornherein aus. Vielmehr begründet dieser Umstand zunächst den blossen "Verdacht einer unzulässigen Differenzierung" (Kälin/Caroni, Diskriminierung wegen der ethnisch-kulturellen Herkunft, a.a.O., S. 78); sich daraus ergebende Ungleichbehandlungen sind infolgedessen
"qualifiziert zu rechtfertigen" (AB 1998 S 35/36, Votum Rhinow, Berichterstatter; BGE 126 II 377 E. 6a S. 393; vgl. auch BGE 126 V 70 E. 4c S. 73/74).

c) Das Verwaltungsgericht hat ausgeführt, entscheidend für die Reduktion der Kinderzulagen sei nicht die Nationalität des in der Schweiz lebenden Arbeitnehmers, sondern allein die Tatsache, ob das Kind in der Schweiz oder im Ausland lebe. Die vom Beschwerdeführer beanstandete st. gallische Regelung knüpft demnach für die Ausrichtung von Kinderzulagen an Arbeitnehmer mit Kindern im Ausland nicht an ein gemäss Art. 8 Abs. 2 BV verpöntes Kriterium - hier die Herkunft - an, sondern - wie ausgeführt (E. 3b) - an den Wohnsitz. Eine direkte Diskriminierung ist damit zu verneinen.

d) Zu prüfen bleibt die vom Beschwerdeführer gerügte mittelbare bzw. indirekte Diskriminierung.
Das Bundesgericht hat in BGE 126 II 377 ausgeführt, eine indirekte Diskriminierung sei dann gegeben, wenn eine Regelung, die keine offensichtliche Benachteiligung spezifisch gegen Diskriminierung geschützter Gruppen enthalte, in ihren tatsächlichen Auswirkungen Angehörige einer solchen Gruppe besonders stark benachteilige, ohne dass dies sachlich begründet wäre (E. 6c S. 393/394). Diese im Rahmen von Art. 4 Abs. 2 aBV entwickelte Rechtsfigur (BGE 124 II 409 E. 7 und E. 8a S. 425 sowie E. 9d S. 428) ist demnach - entgegen den Ausführungen des Verwaltungsgerichts - nicht auf geschlechtsbedingte Lohndiskriminierungen beschränkt, sondern verbietet auch bloss mittelbare Diskriminierungen aufgrund eines der in Art. 8 Abs. 2 BV genannten Merkmale (Kälin/Caroni, Diskriminierung wegen der ethnisch-kulturellen Herkunft, a.a.O., S. 86 ff., S. 89; dieselben, Diskriminierungsverbot und Familiennachzug, Bern 1998, S. 25/26; Jörg Paul Müller, Grundrechte in der Schweiz, 3. Aufl. , Bern 1999, S. 441 ff., derselbe, Diskriminierungsverbote, a.a.O., S. 124 ff.; Andreas Auer/Giorgio Malinverni/Michel Hottelier, Droit constitutionnel suisse, Volume II, Les droits fondamentaux, Bern 2000, S. 487/488). Anders als gestützt auf Art. 4 Abs. 2 aBV bzw. Art.
8 Abs. 3 BV gewährleistet das Verbot der indirekten Diskriminierung gemäss Art. 8 Abs. 2 BV jedoch keinen Anspruch auf Herstellung der faktischen Gleichheit (E. 4b; vgl. auch BGE 119 Ia 241 E. 7d S. 249).

aa) Gemäss Art. 33 Abs. 1 KZG/SG werden die Kinderzulagen durch Beiträge der Arbeitgeber finanziert. Die Kinderzulagen bezwecken, einen Teil der durch die Kinder entstehenden höheren Lebenshaltungskosten zu decken (vgl.
E. 3d). Sie stellen damit ein Element der Solidarität zugunsten der - infolge höherer Lasten - finanziell weniger leistungsfähigen Familien dar. Die Beiträge werden für sämtliche Arbeitnehmer erhoben, unabhängig davon, ob diese Schweizer oder Ausländer sind, ob sie Kinder haben und ob ihre Kinder in der Schweiz oder im Ausland wohnen (VPB 51/ 1987 Nr. 36, S. 216). Unter dem Gesichtspunkt der Ausgewogenheit könnte deshalb einerseits die Auffassung vertreten werden, dass alle Arbeitnehmer, unabhängig vom Wohnsitz ihrer Kinder, in den Genuss gleich hoher Kinderzulagen kommen sollen. Andrerseits ist es nicht unüblich, dass sich Solidaritätsregelungen, die ein Staat trifft, auf einen Kreis von Personen beschränken, die eine nähere Beziehung zu diesem Staat haben (BGE 122 I 343 E. 3g/bb S. 347). So hat der Bundesgesetzgeber selber in denjenigen Bereichen der Sozialversicherung, die eine ausgesprochene Solidaritätskomponente enthalten, bisweilen die Ausrichtung von Leistungen an Ausländer an das Erfordernis des Wohnsitzes in der Schweiz geknüpft (Art. 18 Abs. 2 des Bundesgesetzes vom 20. Dezember 1946 über die Alters- und Hinterlassenenversicherung [AHVG; SR 831. 10], Art. 6 Abs. 2 des Bundesgesetzes vom 19. Juni 1959 über die
Invalidenversicherung [IVG; SR 831. 20], Art. 2 Abs. 2 des Bundesgesetzes vom 19. März 1965 über Ergänzungsleistungen zur Alters-, Hinterlassenen- und Invalidenversicherung [ELG; SR 831. 30]; vgl. BGE 122 I 343 E. 3g/bb S. 347).

bb) Vorliegend wird inländischen wie ausländischen Arbeitnehmern, deren Kinder nicht in der Schweiz wohnen, eine nach der Kaufkraft im Wohnsitzstaat des Kindes abgestufte Kinderzulage entrichtet. Dabei stellt die Zusammenfassung von Staaten in Ländergruppen grundsätzlich eine praktikable Lösung für die genannte Differenzierung dar (Kälin/Caroni, a.a.O., Familiennachzug, S. 76 ff., S. 80).
Unter verfassungsrechtlichen Gesichtspunkten erweist sich zudem weder das vom st. gallischen Gesetzgeber angestrebte Ziel, nämlich jedem Arbeitnehmer die durch die Kinder entstehenden höheren Lebenshaltungskosten in anteilsmässig gleich hohem Umfang zu ersetzen, als unzulässig noch die konkrete Ausgestaltung der beanstandeten Regelung, nämlich die Abstufung der Kinderzulagen nach der Kaufkraft, als unverhältnismässig (vgl. hierzu Kälin/Caroni, Diskriminierung wegen der ethnisch-kulturellen Herkunft, a.a.O., S. 80; dieselben, a.a.O., Familiennachzug, S. 40). Die Bestimmung von Art. 9 Abs. 2 KZG/SG hält damit vor Art. 8 Abs. 2 BV stand.

5.- a) Der Beschwerdeführer macht sodann geltend, in den bisherigen Entscheiden des Bundesgerichtes zur Problematik der kantonalen Kinderzulagen sei, soweit ersichtlich, die Vereinbarkeit von Differenzierungen mit dem internationalen Pakt für wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte (UNO-Pakt I), der für die Schweiz am 18. September 1992 in Kraft getreten ist, nicht geprüft worden. Art. 2 Abs. 2 UNO-Pakt I enthalte ein so genanntes akzessorisches Diskriminierungsverbot, das sich im vorliegenden Fall auf Art. 9 UNO-Pakt I beziehe,

wonach "das Recht auf soziale Sicherheit insbesondere im Bereich der Sozialversicherung garantiert" werde.

b) Mit der staatsrechtlichen Beschwerde kann auch die Verletzung von Staatsverträgen gerügt werden, soweit es sich nicht um zivilrechtliche oder strafrechtliche Bestimmungen handelt (Art. 84 Abs. 1 lit. c OG). Der Beschwerdeführer kann sich dabei aber nur auf solche Normen berufen, die unmittelbar anwendbar ("self-executing") sind; die Staatsvertragsbeschwerde dient lediglich der Durchsetzung jener Vertragsbestimmungen, welche die Rechtsstellung des Einzelnen direkt regeln (BGE 120 Ia 1 E. 5b S. 11, mit Hinweisen; Walter Kälin, Das Verfahren der staatsrechtlichen Beschwerde, 2. Auflage, Bern 1994, S. 90/91). Dies setzt voraus, dass die angerufene staatsvertragliche Norm inhaltlich hinreichend bestimmt und klar ist, um im Einzelfall Grundlage eines Entscheides bilden zu können. Die erforderliche Bestimmtheit geht vor allem blossen Programmartikeln ab. Sie fehlt auch Normen, die eine Materie nur in Umrissen regeln, dem Vertragsstaat einen beträchtlichen Ermessens- oder Entscheidungsspielraum lassen oder blosse Leitgedanken enthalten, sich also nicht an die Verwaltungs- oder Justizbehörden, sondern an den Gesetzgeber richten (BGE 126 I 240 E. 2b S. 242, mit Hinweisen).

c) Der UNO-Pakt I gilt nach der Rechtsprechung des Bundesgerichtes, vorbehältlich gewisser Ausnahmen, nicht als direkt anwendbar. Er enthält, wie das Bundesgericht in BGE 120 Ia 1 E. 5c S. 11/12 ausführte, in Art. 6 - 15 einen Katalog wirtschaftlicher, sozialer und kultureller Rechte, zu deren voller Verwirklichung sich jeder Vertragsstaat unter Ausschöpfung aller seiner Möglichkeiten und mit allen geeigneten Mitteln, vor allem durch gesetzgeberische Massnahmen sowie durch internationale Hilfe und Zusammenarbeit, verpflichtet (vgl. Art. 2 Abs. 1 UNO-Pakt I). Die von der Schweiz mit diesem Pakt eingegangenen völkerrechtlichen Verpflichtungen haben insofern programmatischen Charakter; die Vorschriften des Paktes richten sich - anders als die direkt anwendbaren Garantien des Internationalen Paktes vom 16. Dezember 1966 über bürgerliche und politische Rechte (UNO-Pakt II; SR 0.103. 2), dem die Schweiz gleichzeitig ebenfalls beigetreten ist - nicht an den Einzelnen, sondern (primär) an die Gesetzgeber der Vertragsstaaten, welche sie als Richtlinien für ihre Tätigkeit zu beachten haben (so Botschaft des Bundesrates vom 30. Januar 1991 betreffend den Beitritt der Schweiz zu den beiden internationalen Menschenrechtspakten von 1966, BBl
1991 I 1193 und 1202). Bundesrat und Parlament gingen dementsprechend davon aus, die Vorschriften des UNO-Paktes I gewährten dem Einzelnen, von allfälligen wenigen Ausnahmen abgesehen, grundsätzlich keine subjektiven und justiziablen Rechte, welche der Bürger vor schweizerischen Verwaltungs- und Gerichtsbehörden anrufen könnte (BBl 1991 I 1202; AB 1991 N 1494, S 930; BGE 126 I 240 E. 2c S. 242/243).
d) Der UNO-Pakt I enthält keine Vorschriften darüber, wie er innerstaatlich durchgesetzt werden soll.

Es ist daher allein eine Frage des jeweiligen nationalen Rechts, wie die eingegangenen staatsvertraglichen Verpflichtungen zu erfüllen sind und ob bzw. wieweit innerstaatlich die Normen dieses Paktes im Rahmen eines Individualbeschwerdeverfahrens als "self-executing" vom Einzelnen direkt angerufen werden können (BGE 126 I 240 E. 2g S. 246, mit zahlreichen Hinweisen auf die Lehre). Des Weitern gibt es für den UNO-Pakt I auf internationaler Ebene kein Vertragsorgan, welches die Kompetenz besässe, die aus diesem Pakt folgenden Verpflichtungen und allfälligen Individualansprüche im Einzelfall verbindlich zu konkretisieren. Der UNO-Pakt II über die bürgerlichen und politischen Rechte, sieht - neben dem obligatorischen Berichtssystem - sowohl ein fakultatives (für die Schweiz geltendes) Staatenbeschwerdeverfahren wie auch ein fakultatives (für die Schweiz nicht geltendes) Individualbeschwerdeverfahren vor. Im Gegensatz dazu kennt der UNO-Pakt I als internationales Durchsetzungsinstrument lediglich das Berichtssystem, d.h. die Prüfung der von den Vertragsstaaten periodisch abzuliefernden Berichte, welche allenfalls seitens des Sozialausschusses zu Bemerkungen und Empfehlungen führen können. Diese Stellungnahmen sind zwar für die
Auslegung und Rechtsentwicklung von Bedeutung, können aber keine direkte Verbindlichkeit beanspruchen (BGE 126 I 240 E. 2g S. 246/257, mit Hinweisen auf die Lehre).

e) Die in BGE 120 Ia 1 E. 5 begründete Rechtsprechung, wonach der UNO-Pakt I grundsätzlich keine direkt anwendbaren Individualgarantien enthält, wurde vom Eidgenössischen Versicherungsgericht in BGE 121 V 229 E. 3 S. 232 ff. und 246 E. 2 S. 248 ff. für den Bereich des Sozialversicherungsrecht bestätigt. Betreffend die hier in Frage stehende Bestimmung von Art. 9 UNO-Pakt I wurde festgestellt, deren allgemeine Formulierung ("Die Vertragsstaaten erkennen das Recht eines jeden auf Soziale Sicherheit an; diese schliesst die Sozialver-

sicherung ein. ") vermöge offensichtlich keinen konkreten Anspruch auf eine Sozialversicherungsleistung zu begründen; damit wurde ihre direkte Anwendbarkeit klar verneint (BGE 121 V 246 E. 2e S. 250; vgl. aber Jörg Künzli/Walter Kälin, Die Bedeutung des UNO-Paktes über wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte für das schweizerische Recht, in: Die Schweiz und die UNO-Menschenrechtspakte, 2. Auflage, Basel 1997, S. 129).

Der Beschwerdeführer macht denn auch eine Verletzung des diskriminierungsfreien Zugangs zu Leistungen der sozialen Sicherheit geltend, womit er eine Verletzung von Art. 2 Abs. 2 UNO-Pakt I rügt. Damit stellt sich die Frage, ob das akzessorische Diskriminierungsverbot von Art. 2 Abs. 2 UNO-Pakt I selbständig justiziabel ist, auch wenn es um die Handhabung einer nicht direkt anwendbaren Bestimmung des UNO-Paktes I geht (vgl. hierzu einerseits BGE 121 V 229 E. 3a S. 232/233, 246 E. 2e S. 250, ; andrerseits Jörg Künzli, Soziale Menschenrechte: blosse Gesetzgebungsaufträge oder individuelle Rechtsansprüche? Überlegungen zur direkten Anwendbarkeit des UNO-Sozialpaktes in der Schweiz, in: AJP 5/1996 S. 527 ff., S. 535/536; Künzli/Kälin, a.a.O., S. 115/ 116; Giorgio Malinverni, Les Pactes dans l'ordre juridique interne, in: Die Schweiz und die UNO-Menschenrechtspakte,
2. Auflage, Basel 1997, S. 76; vgl. auch Matthew C.R. Craven, The International Covenant on Economic, Social, and Cultural Rights, Oxford 1995, S. 177 ff.). Dies kann vorliegend jedoch dahingestellt bleiben, da die beanstandete Regelung des st. gallischen Kinderzulagengesetzes (Art. 9 Abs. 2 KZG/SG) - wie ausgeführt (E. 4) - vor Art. 8 Abs. 2 BV standhält und damit auch nicht diskriminierend im Sinne von Art. 2 Abs. 2 des UNO-Paktes I ist (vgl. Auer/Malinverni/Hottelier, a.a.O., S. 507).
6.- Die staatsrechtliche Beschwerde erweist sich deshalb als unbegründet, soweit darauf eingetreten werden kann.
Dem Verfahrensausgang entsprechend sind die Gerichtskosten dem Beschwerdeführer aufzuerlegen (Art. 156 Abs. 1 OG in Verbindung mit Art. 153 und Art. 153a OG).

Demnach erkennt das Bundesgericht:

1.- Die staatsrechtliche Beschwerde wird abgewiesen, soweit darauf einzutreten ist.

2.- Die Gerichtsgebühr von Fr. 2'000.– wird dem Beschwerdeführer auferlegt.

3.- Dieses Urteil wird dem Beschwerdeführer und der Ausgleichskasse Schweizerischer Baumeisterverband sowie dem Versicherungsgericht (Abteilung I) und dem Verwaltungsgericht des Kantons St. Gallen schriftlich mitgeteilt.

_____

Lausanne, 30. November 2000

Im Namen der II. öffentlichrechtlichen Abteilung
des SCHWEIZERISCHEN BUNDESGERICHTS
Der Präsident: Die Gerichtsschreiberin: